

REVISTA DE REVISTAS

Derecho constitucional 291

es de una gran importancia en la práctica. El autor divide su estudio en tres partes: La primera describe el planteamiento del problema; la segunda describe el análisis del abuso del poder y la tercera el abuso de la función.

El autor destaca la dificultad que existe entre distinguir con claridad los conceptos de poder y de función. En efecto, en la práctica se emplea la palabra "poder" cuando una persona está a cargo de una actividad jurídica y la palabra "función" cuando una persona está a cargo de una actividad material. El poder deriva del fenómeno de la representación por medio de la cual una persona realiza actos jurídicos a nombre de otra persona; en tanto que la función deriva del fenómeno del dependiente, es decir, de la persona encargada de realizar actos materiales, por cuenta y bajo la autoridad del otro. En suma, el abuso del poder es un problema propio de los mandatarios y de los representantes legales en tanto que el abuso de funciones es imputable a los dependientes.

La diferencia técnica entre abuso de poder y abuso de función no excluye un elemento común: Tanto el que ejerce el poder o función no lo hace a interés personal sino en interés de otro. Ello hace concluir al autor la diferencia con el abuso del derecho. Para el autor el abuso del derecho se manifiesta en el ejercicio de prerrogativas personales en tanto que el abuso del poder o de la función se manifiesta en el ejercicio de prerrogativas en interés de otro.

Posteriormente el autor inicia el examen del concepto del abuso del poder y del abuso de la función.

El análisis que el autor desarrolla en su trabajo le permite poder solucionar situaciones complejas en las que la misma persona tiene el carácter de mandatario y de dependiente; situación que es muy frecuente ya que es indudable que en el ejercicio del poder se realizan concomitantemente actos materiales.

De gran utilidad resulta la lectura de este trabajo para el entendimiento del concepto de la representación.

Jorge A. SÁNCHEZ CORDERO D.

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARTEAGA NAVA, Elisur, "Notas para un derecho constitucional estatal", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, año 3, núm. 3, 1979, pp. 187-225.

Uno de los trabajos que con más gusto he reseñado durante este año, es el presente, cuyo autor es el distinguido catedrático de derecho constitucional

de la Escuela Libre de Derecho, Elisur Arteaga Nava. Independientemente del indudable valor del contenido de este artículo, es verdaderamente satisfactorio el hecho de que cada vez más se diversifique entre los juristas mexicanos la necesidad de ocuparse del estudio del constitucionalismo local que, hasta ahora, ha sido terreno baldío de la doctrina jurídica mexicana.

Con una fuerte dosis de ironía, el autor señala que su estudio podría llamarse también "notas para un utópico derecho constitucional estatal" y agrega: "cualquier parecido que pudiera tener con la realidad, no dejará de ser más que simple pero aislada coincidencia".

Después de bosquejar el desolador panorama de la doctrina mexicana en cuanto hace al estudio del orden jurídico fundamental de las entidades federativas, Elisur Arteaga presenta algunas reflexiones respecto de los siguientes temas: función de las legislaturas de los estados en el proceso de reformas a la Constitución; integración de los congresos locales; las garantías individuales; intervención de los poderes federales en los estados; tratados o coalición entre estados; una adición antialcohólica, y una aportación de estados.

Los dos primeros capítulos del trabajo se refieren a las legislaturas locales. En el primero, Elisur Arteaga analiza la función de las legislaturas locales en relación con el procedimiento para reformar la Constitución federal, que está previsto en su artículo 135. Al respecto, destaca que la participación de las legislaturas en este procedimiento es pasiva, pues no tienen el derecho de introducir modificaciones al proyecto de reformas, estando limitados únicamente a aprobar o reprobar dicho proyecto. A pesar de ello, el autor considera que este procedimiento en teoría encarna una buena defensa de los estados para impedir que se aprueben iniciativas que tiendan a menguar su campo de acción. En la práctica, señala el autor, se ha puesto de manifiesto la docilidad de las legislaturas que han aprobado reformas que, incluso, "van contra los ideales revolucionarios que se entiende inspiran la obra gubernativa".

En el capítulo segundo, también referente a las legislaturas locales, el autor analiza su estructura e integración y concluye que los estados, en ejercicio de su autonomía, no han adoptado modelos variados y espontáneos, sino que existe una casi uniformidad con variación de detalle. Refiere que, contrariamente a la práctica norteamericana, las legislaturas locales mexicanas están integradas por una sola cámara y, resalta así mismo el ridículo número de diputados que integran dichas legislaturas.

En términos generales, pero ilustrativos, Elisur Arteaga se refiere también a los periodos de sesiones, al derecho de iniciativa, al veto, a la duración en el cargo de los diputados locales y a las reformas a las constituciones de los estados.

El espacio del siguiente capítulo lo ocupa el estudio de las garantías individuales en las constituciones locales. Con mucho acierto señala que las constituciones de las entidades federativas pueden aumentar pero no disminuir las garantías individuales que establece la Constitución federal.

En opinión del autor, la ampliación de las garantías individuales en las constituciones locales producen los siguientes efectos: 1. Sólo obligan a las autoridades del estado respectivo, pero no a los órganos de la administración pública federal que operen en la entidad. 2. Los particulares que se vean afectados en las garantías ampliadas pueden recurrir al juicio de garantías federal, a fin de exigir se cumplan los principios de que un acto de autoridad debe estar fundado y motivado; que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad.

Por otra parte, el autor no realiza un estudio exhaustivo de cuáles son esas garantías que se han ampliado, limitándose a señalar algunos ejemplos; apunta en forma esquemática algunos problemas relativos a la suspensión de garantías en los estados, a las facultades extraordinarias de los gobernadores y a la publicación de las leyes federales en los estados, punto este último que ha sido muy debatido por la doctrina y por la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia del artículo 120 de la Constitución federal.

Después de un análisis somero de la intervención constitucional de los poderes federales en las entidades federativas, Elisur Arteaga hace algunas anotaciones en cuanto a los convenios y coaliciones hechos por los estados de diversas épocas, a pesar que desde la Constitución de 1824 han estado prohibidos con excepción del relativo al arreglo de límites; de manera ejemplificativa cita los casos de la coalición de Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango, de 30 de julio de 1833, que se formó con el fin de defender la federación y la de Querétaro, Michoacán y Jalisco, integrada a fin de defender la legalidad juarista, a raíz del golpe de Estado de Comonfort.

Por último, el autor se refiere a la libertad municipal y, fundamentalmente, apunta la hipótesis de que el principio asentado en el artículo 115 de la Constitución federal, recibió la influencia de la disposición del artículo 72 de la Constitución de Guanajuato de 1861, que expresó que: "Una ley reglamentará la libertad que tienen los ayuntamientos para nombrar sus empleados y para administrar sus fondos", y que, al parecer, fue Hilario Medina, originario y representante de este Estado, quien logró que se tomara en cuenta esta disposición por la comisión.

BASTID-BRUGUIERE, Madame, "Le système politique de la République Populaire de Chine", *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, Toulouse, tomo XXV, pp. 245-255.

En su tiempo, Voltaire admiraba el sistema que gobernaba a 300 millones de chinos y rendía homenaje a la cordura política de este pueblo. Hoy en día, en un territorio de 9 780 000 km², el sistema político de la República popular de China gobierna a más de 800 millones de ciudadanos, y suscita tantos elogios como críticas.

A la luz de la Constitución de 17 de enero de 1975,¹ la autora se propone esbozar los rasgos principales del sistema político chino. En primer lugar es un Estado de derecho que se funda en los principios de Marx y Lenin como teóricos del Estado, y que se apoya en una teoría de la práctica política desarrollada por Mao Tse-tung; pero es también una práctica china de dichas teorías.

I. UN ESTADO DE DERECHO FUNDADO EN LOS PRINCIPIOS DE MARX Y LENIN COMO TEÓRICOS DEL ESTADO

Como otros pueblos del extremo oriente, los chinos tienen fama de desdenar las leyes escritas y honrar la obligación moral. Sin embargo, la China popular se dotó de una constitución y el partido comunista chino se dio estatutos. El Estado de derecho chino se funda en las teorías del Estado elaboradas por Marx y, principalmente, por Lenin, en las que destacan a la vez la afirmación esencialmente marxista de la dictadura del proletariado y la preocupación por la unidad, típicamente leninista.

1. *Una dictadura del proletariado ejercida por el partido comunista mediante una mecánica de Estado socialista.* Los Estatutos del partido, de agosto de 1973, y la Constitución de 1975 proclaman que se instituye un régimen de dictadura del proletariado, conforme al postulado de Marx, según el cual durante el periodo de transformación revolucionaria de la sociedad capitalista en sociedad comunista, el Estado no puede ser sino la dictadura del proletariado.

Sin embargo, en 1949, haciendo a un lado las prescripciones del autor de la *Crítica del programa de Gotha*, Mao asentaba una *dictadura democrática popular* que iba a ejercer una coalición de cuatro clases: obreros, campesinos, pequeña burguesía y burguesía nacional —coalición que dirigía el

¹ Publicado en 1977, el presente artículo se refiere a la Constitución vigente en dicha época, que posteriormente fue sustituida por la de 5 de marzo de 1972.

proletariado, es decir el partido comunista—. La fórmula de Mao, elaborada hacia los años de 1939, institucionalizaba el frente unido antiimperialista y antifascista que instaló al partido en el poder y reveló ser muy eficaz para apoderarse de las riendas del gobierno, pues desarmó la oposición liberal. Pero, a partir de 1954, según los mismos comentaristas chinos, la democracia popular ya se había convertido en “un simple método de aplicación de la dictadura del proletariado”.

Hoy en día, el Partido Comunista es quien ejerce dicha dictadura, conforme al artículo 2 de la Constitución: “La clase obrera dirige el Estado mediante su destacamiento de vanguardia, el Partido Comunista Chino.” Junto con esta disposición, inspirada del leninismo más puro, los dirigentes chinos adoptaron otra concepción de Lenin según la que la naturaleza proletariana del partido no depende del número de obreros que se afilien; en efecto, el partido debe ser el sistema nervioso de la sociedad en la que asume el mando en todos los dominios de la vida económica, social y cultural, y, por supuesto, política.

En el dominio político, el partido ejerce la dictadura del proletariado mediante una mecánica de Estado socialista —estructura imitada de la que Lenin inauguró en la URSS—, que consiste en una perarquía de consejos o asambleas: comuna popular, subprefectura, prefectura, provincia y nación. En la base, las asambleas se eligen mediante sufragio universal directo; en la cumbre, los miembros de la Asamblea nacional son designados por los de las Asambleas provinciales, es decir mediante sufragio indirecto. En cada nivel, el consejo o asamblea nombra un Comité revolucionario: es el órgano permanente del consejo, a la par que asume el gobierno local, es decir que detenta el poder ejecutivo, y también el legislativo. En el nivel central, la organización es un poco diferente; en efecto, la Asamblea popular nacional designa, por una parte, un Comité permanente que ejerce el poder legislativo y el diplomático, y por otra, el Consejo de los Asuntos de Estado que es el órgano ejecutivo central, es decir el gobierno popular.

Ciertamente, en cada nivel, el P.C. controla la mecánica del Estado, a través de su propia organización de comités jerarquizados, hasta el Comité central elegido por el Congreso nacional del partido; entre las funciones directoras del partido, figura, por supuesto, la de establecer la lista de los candidatos en las elecciones.

En resumidas palabras, el edificio jurídico en que se asienta el sistema político chino refleja la concepción leninista de la primacía del partido que domina el Estado, así como la preocupación constante de Lenin por la unidad.

2. *La preocupación leninista por la unidad.* Se plantea en China un problema de las nacionalidades, pero en grado menor del que existe en la

URSS. La masa de la población es homogénea, pues las minorías nacionales solamente representan el 6% de los habitantes. El gobierno popular mantuvo el concepto y la realidad del Estado unitario, al calificarlo como "multinacional" y al otorgar la autonomía regional a las zonas en que las minorías eran numerosas.

La unidad de mando, que deriva del principio del centralismo democrático, constituye en China la mejor expresión del leninismo, pues este principio se aplica tanto en el seno del partido como en el del gobierno. En efecto, hay elecciones y consultaciones populares; pero, resultados y opiniones deben aprobarse por el nivel superior que tiene siempre facultad para revocar la decisión tomada en el nivel inferior, y tanto en el sector partidario como en el gubernamental, la jerarquía se respeta estrictamente.

En el seno del gobierno, el centralismo democrático se traduce por una confusión de responsabilidades que favorece la primacía del partido. En el partido, desde la base hasta la cumbre, también impera el centralismo; el Comité central de 200 miembros se reúne una o dos veces al año, elige al Buró político (19 miembros) y al Comité permanente (6 miembros); éste es verdaderamente el órgano dirigente de todo el sistema, al que el primer ministro tiene que rendir cuenta de su actividad y gestión.

El Estado de derecho chino, fiel al marxismo-leninismo, se apoya en una práctica política que constituye para los chinos la aportación más original de Mao Tse-tung al socialismo.

II. UNA TEORÍA DE LA PRÁCTICA POLÍTICA

Oficialmente, el pensamiento de Mao es, con el marxismo y el leninismo, el fundamento teórico del Estado y del partido. Si bien las doctrinas de Mao tienen pocas repercusiones en las instituciones propiamente dichas, en cambio rigen los principios de acción y las modalidades de funcionamiento del sistema, como, por ejemplo, los conceptos de "revolución permanente" y de "línea de masa".

1. *La idea de revolución permanente maoísta* no tiene nada que ver con la que emitió Trotsky. Para éste, la revolución permanente significaba que el proletariado empezaba una revolución burguesa que debía perseguir permanentemente hasta que se convirtiera en revolución proletariana; por otra parte, la revolución proletariana empezada en un país tenía que seguir adelante hasta que conquistara a los demás países.

Para Mao, cuando se llegue a la etapa socialista, será preciso prolongar la revolución bajo la dictadura del proletariado. ¿Por qué? Porque durante la fase socialista, subsisten contradicciones y siguen existiendo clases, así como

la lucha de clases y las contradicciones de clase. Estas contradicciones —subrayaba Mao— son muy diferentes de las que caracterizan la sociedad capitalista, pues existen en el seno del mismo pueblo, es decir del conjunto de los grupos sociales que participan en la edificación socialista y la aprueban. Para resolver estas contradicciones, es preciso recurrir a la discusión, la educación y persuasión, y nunca a la represión. De estas concepciones maoístas, derivan las disposiciones de la Constitución y de los Estatutos del partidos que hacen hincapié en el derecho a la crítica y el deber de criticar: “Uno debe atreverse a ir contra la corriente” (Preámbulo de los Estatutos); por su parte, la Constitución reconoce a las masas populares la libertad de expresión y opiniones, el derecho de suscitar debates, de presentar quejas contra los funcionarios, de asociación y manifestación, y —a iniciativa de Mao— el derecho de huelga (artículo 13, 22, 27 y 28).

Pero, el ejercicio de estas libertades no puede contravenir el deber fundamental de cada ciudadano de edificar el socialismo y obedecer las directivas del partido; a éste solamente pertenece examinar las críticas, corregir los errores y educar a los culpables.

Recordemos que en la doctrina de Mao la contradicción fundamental en la sociedad socialista es la que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, entre la superestructura y la base económica. De ahí que la necesidad de transformar rápidamente la superestructura para acelerar la evolución económica y social implica realizar revoluciones periódicas, de tipo cultural u otro: amplios movimientos que movilicen las masas y pongan en tela de juicio, temporalmente por cierto, el sistema estatal, las leyes y la ideología, con el fin de denunciar y extirpar todo lo que no es conforme con la dictadura del proletariado.

2. “*La línea de masa*” es imprescindible para llevar a cabo la revolución permanente. Concretamente, la línea de masa significa que siempre debe consultarse con las masas y oír sus opiniones (sin adoptarlas necesariamente); significa también que los superiores deben vincularse con las masas y participar en el trabajo colectivo de producción, que deben movilizar a las masas y no limitarse a dar órdenes. En resumidas palabras, más que dejar al pueblo la decisión y el control de la política, se trata de que el pueblo la ejecute, bajo la dirección del partido y mediante organizaciones independientes del gobierno y de la administración: ligas de juventud, sindicatos, asociaciones campesinas, etcétera, como, por ejemplo, cuando se trató de realizar la reforma agraria o aplicar la ley relativa al matrimonio.

III. LA PRÁCTICA CHINA DE LAS TEORÍAS

Consenso popular y repudio al yugo del formalismo subrayan la originalidad que las doctrinas de Mao confieren al sistema político chino. Pero, ¿cómo se aplican estas teorías?, ¿cómo funciona concretamente el régimen?

Decir que existe una práctica china del socialismo equivale simplemente a reconocer que en la China de hoy existen condiciones y factores particulares, *sui generis*, que dictan esta práctica. En efecto, en la cumbre, la autoridad personal de los dirigentes es la que asegura la unidad de mando, más que las doctrinas; en la base, las dimensiones del país son las que llevan a la población a participar en la vida política, más que el respeto a la democracia. “Lo cierto es que estamos presenciando el fin de una época de este sistema político” —destaca la autora.

1. *Una dirección ejercida por veteranos.* La revolución china es relativamente reciente, y gran parte de los hombres que la encabezaron son quienes siguen dirigiéndola hoy en día: la edad promedio es de 71 años en el Comité permanente del Buró político. El prestigio y la influencia de los veteranos de la Larga Marcha frena el acceso al poder de dirigentes más jóvenes.

2. *El contraste es manifiesto* entre este puñado de hombres políticos en la cumbre y la extrema dispersión de la base en una multitud de pequeñas células elementales.

Uno de los rasgos fundamentales de la realidad política china es que los individuos participan en el sistema político en el seno de una “unidad” —y nunca de manera aislada—, centro de la vida política, económica, social, cultural y moral de cada uno, que puede ser la fábrica, la escuela, la oficina, la manzana en la ciudad o el grupo de producción en el campo. A esta “unidad” es a la que acude el individuo para resolver problemas que en el occidente dependen de servicios u organismos diferentes, como, por ejemplo, comprar un boleto de tren, inscribir a los hijos en la escuela, componer una llave de agua o internarse en un hospital. En el seno de esta “unidad”, el ciudadano participa en las elecciones de las asambleas de Estado. Pero, la eficacia de las unidades dependen de la capacidad y responsabilidad de sus dirigentes y de la calidad de las relaciones que existen entre éstos y los “individuos de la base”, es decir los simples ciudadanos.

Ahora bien, en la base, la competencia y la formación política de los responsables constituyen uno de los problemas mayores del régimen chino. Hasta ahora, la jerarquía del Partido Comunista ha funcionado satisfactoriamente como correa de transmisión entre la dirección de la cumbre y la multitud de pequeñas unidades de la base. Pero, al mejorarse el nivel de vida, las mentalidades van evolucionando... y sucesos recientes han demostrado

que los obreros chinos empiezan a emitir reservas sobre la eficacia del partido para representar sus intereses. . .

CONCLUSIÓN

Hoy en día, lo importante, lo fundamental, es es esfuerzo considerable de educación que ha ido realizándose en el inmenso territorio chino, y que debe asentar y reforzar la estabilidad y el desarrollo político de la China de Mao y de su interpretación original del socialismo, en la que combina rigor con movimiento e institución con revolución.

Monique LIONS

BONILLA SÁNCHEZ, Arturo, "El sistema de precios y el Estado", *Problemas del Desarrollo*, México, vol. XI, núm. 41, enero-abril, 1980, pp. 31-67.

En México es visible la enorme intervención del Estado en la economía y más en particular, en la modificación y establecimiento de los precios de bienes y servicios. Arturo Bonilla resalta, en efecto, la importancia de este fenómeno, y se ocupa del análisis de las diversas formas y mecanismos que el Estado emplea en la determinación de los precios de muchas mercancías. Pretende el autor, fundándose en los resultados del estudio del caso mexicano, poder comparar el fenómeno con lo que ocurre en otros países latino-americanos.

Comienza el autor destacando la participación directa del Estado mexicano en las principales ramas de la producción del país, contribuyendo —dice— con el 12% del producto bruto interno, porcentaje subestimado debido a que parte de esa producción cumple fines sociales y se cotiza por abajo de su valor. Además de producir, el Estado tiene pleno control sobre ciertas ramas productivas de gran trascendencia en el proceso social de producción, como sucede con la industria del hierro y del acero, en la industria de la energía eléctrica, la industria petroquímica, en los ferrocarriles, correos, telégrafos y en el sistema de microondas. Esta participación se desarrolla principalmente por medio de los organismos paraestatales, mayoritarios y minoritarios, que sumaban en 1979 la cifra de 826, según el autor, y a través de los llamados apoyos indirectos como ocurre en el financiamiento de la educación; de la salud pública, con la política arancelaria, las importaciones directas hechas por el Estado, y el mismo sistema de créditos exteriores que se le otorgan.

Después se analizan las principales formas de influencia, modificación

y determinación de los precios que el Estado realiza, tales como el establecimiento del precio de la moneda nacional y el tipo de cambio; fijación del tipo de interés por el banco central; la emisión de billetes y monedas; emisión de bonos y otros papeles financieros; establecimiento de aranceles; subsidio a las exportaciones, al consumo, a la producción; fijación de precios de mercancías y otras influencias en la formación del valor de la fuerza de trabajo y en el mercado de bienes raíces, etcétera.

Por último, el autor estudia la repercusión que conlleva la intervención del Estado respecto a la ley del valor, para resaltar ciertas limitaciones y aún contradicciones en que se incurre por efecto de su influencia simultánea sobre formas contradictorias, como sería la producción de la base de acumulación del capital de la burguesía en su conjunto mediante la fijación de sistemas arancelarios propicios y los bajos precios de los bienes y servicios de las empresas estatales; los diferentes subsidio al consumo para atenuar y evitar conflictos sociales.

José BARRAGÁN BARRAGÁN

CABANNE, Jean-Claude, "A propos de l'article 2 (alinéa premier) de la Constitution du 4 octobre 1958", *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, Toulouse, tomo XXVII, 1979, pp. 307-320.

"Grancia es una República indivisible, laica, democrática y social" reza el artículo 2, párrafo primero, de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958. Esta breve declaración merece algunas reflexiones teóricas que permitan poner de manifiesto "su riqueza de significaciones" —estima el autor.

Los constituyentes de 1958 no hicieron obra muy original en este dominio, puesto que esta misma fórmula figuraba ya en el artículo primero de la Constitución de 27 de octubre de 1946. En realidad, al consagrar esta disposición, los autores de la Ley fundamental vigente entendieron sancionar una continuidad ideológica y una tradición política y constitucional: la de la Revolución francesa, liberal, jacobina y democrática, nacida en 1793 y reafirmada en 1946.

Desde el Año I, como también en 1848 y 1875, el vocablo "República" tiene una significación negativa y muy francesa: la ausencia de Monarquía, bien en su forma tradicional o bien imperial. Es decir que "República" es un término genérico que designa la legitimidad política nacida de la Revolución de 1789, nuevamente consagrada en 1958, y que pone de manifiesto el deseo de los constituyentes del 58 de subrayar esta continuidad ideológica.

Concretamente, puede considerarse que la palabra "república" designa

un tipo de relaciones existentes entre gobernantes y gobernados. Los adjetivos que acompañan “República” en la referida disposición constitucional determinan, a la vez, los caracteres y las misiones de la República Francesa —si bien es necesario modificar la estructura del texto para otorgarle valor, y recomponerlo como sigue:

—“La República es indivisible y democrática”: puesto que la indivisibilidad concierne esencialmente a la soberanía que pertenece al pueblo, la República es democrática: el sufragio universal es la única fuente del poder;

—también “la República es laica y social”: laica, para respetar la libertad de conciencia de los ciudadanos, y social, para asegurarles las mejores condiciones de existencia.

I. FRANCIA ES UNA REPÚBLICA INDIVISIBLE Y DEMOCRÁTICA

Los adjetivos “indivisible y democrática” ponen de manifiesto las características de la República francesa.

A. *Francia es una república indivisible*

No resulta muy fácil entender plenamente el sentido del principio de indivisibilidad si no se lo sitúa en un universo ideológico preciso: el de la Revolución de 1789 y, principalmente, el de la tradición jacobina. El artículo 25 de la Declaración de Derechos de 1793 vincula el principio de indivisibilidad con el concepto de soberanía, al disponer que la soberanía es una e indivisible; de la misma manera, el artículo primero de la Constitución de 24 de junio de 1793 puntualiza que “la República francesa es una e indivisible”, así como también, aunque mucho más tarde, 55 años después, lo reafirmó solemnemente el preámbulo de la Constitución republicana de 4 de noviembre de 1848.

Pero, al contemplar el artículo 2, párrafo primero, de la Constitución del 58, uno puede preguntarse ¿en qué, hoy en día, es Francia una república indivisible? La indivisibilidad parece ser el carácter principal de la soberanía; en efecto, el artículo 3 constitucional —que puntualiza: “Ningún sector del pueblo, ningún individuo puede atribuirse su ejercicio” (de la soberanía)— reproduce casi íntegramente las disposiciones de las constituciones revolucionarias, y no podría ser de otra manera, so pena de destruir el mismo concepto de soberanía que se define como el poder supremo, el que ningún otro supera en el dominio interno y el que no depende de algún otro en el dominio internacional.

A la luz de esta definición clásica de la soberanía, se entiende mejor la noción de indivisibilidad. En el dominio interno, ésta concierne esencialmente a la idea de territorio: el territorio de la República Francesa es indivisible, sólo una decisión del legislador puede crear nuevas colectividades territoriales, conforme al artículo 72 constitucional —pero, actuales o futuras, éstas forman parte de la República y existen en su seno.

“Así es como aparecen con claridad la fuerza del principio de indivisibilidad y la influencia que ejerce en la realidad política.” En efecto, constituye un verdadero dogma para los jacobinos modernos, en virtud del cual “el regionalismo al estilo francés” es uno de los más restrictivos, y la región (conforme a la ley de 5 de julio de 1972) un curioso establecimiento público con base territorial y competencias estrictamente limitadas.

En el dominio internacional —y puesto que la soberanía no puede dividirse—, ¿cómo admitir la autoridad de ciertos conciertos “supranacionales”? Por su parte, el autor estima que los conceptos de indivisibilidad y de soberanía de la República son los que condicionan la actitud reservada de Francia para con las organizaciones internacionales y el derecho que elaboran, pues, lógicamente, implican una “división” de la soberanía.

B. *Francia es una república democrática*

El carácter democrático de la República francesa —afirmado por el artículo 2 constitucional— aparece con claridad en el contexto global de la Constitución. En efecto, el mismo artículo 2, párrafo quinto, define clásicamente el principio de la República como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”; por su parte, el artículo 3 dispone que “la soberanía... pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum”. En suma, Francia es:

— Una democracia liberal: se proclaman solemnemente y se protegen las libertades públicas, así como se consagra “el credo de la democracia liberal”: la separación de poderes;

— Una democracia representativa: se eligen democráticamente asambleas representativas;

— Una democracia directa —en el sentido moderno de “no mediatizada”—: desde 1962, los ciudadanos eligen directamente al jefe del Estado;

— Una democracia semidirecta, en fin, en el sentido clásico de la palabra: existe y se practica el referéndum.

“Indivisible” y “democrática”, la República francesa permite caracterizar un tipo determinado de poder político; calificada como “laica” y “so-

cial”, designa además un tipo determinado de relaciones entre este poder y los ciudadanos.

II. FRANCIA ES UNA REPÚBLICA LAICA Y SOCIAL

Si bien desde su nacimiento, la República Francesa se declaró contra la religión, en cambio su carácter “social” iba a manifestarse mucho más tarde y de manera progresiva.

Más allá de la cronología —observa el autor—, al confrontarlos, estos dos términos parecen algo contradictorios. En efecto, el principio de laicidad de la República deja suponer que existen un cierto tipo de relaciones entre el poder y los ciudadanos, que consisten en neutralidad y abstención por parte de aquél y en libertad por parte de éstos; en cambio, el carácter social de la República parece determinar un tipo de relaciones activas, puesto que el poder debe dar prestaciones concretas a los ciudadanos.

A. *Francia es una república laica*

“En el contexto de 1958, la fórmula tiene una consonancia muy anacrónica, y uno se inclina a interpretarlo como una supervivencia de una época pasada, y hasta como un recuerdo histórico.”

En primer lugar, recuerdo de la Revolución Francesa que se hizo en nombre de la razón y la filosofía de las Luces que tendían a retirar al poder todo fundamento divino; recuerdo, después, de la III República y las horas de gloria del radicalismo triunfante; recuerdo, en fin, del artículo 2 de la ley de 1905 relativa a la separación de las iglesias y del Estado, conforme al que “la República no reconoce . . . culto alguno” y que implica, a la vez, la neutralidad del Estado y la libre expresión de las convicciones religiosas, sean cuales fueran.

¿Para qué reafirmar constitucionalmente en 1958 lo que ni que decirse tenía? —se pregunta el autor.

En primer lugar, precisa recordar hoy en día que la Declaración de Derechos de 1789 es parte integrante del derecho constitucional positivo francés, como lo indica el preámbulo de la Carta de 1958, y como lo confirmó solemnemente el Consejo Constitucional, en varias ocasiones; la laicidad de la República, pues, resulta ser una consecuencia lógica de las disposiciones revolucionarias que consagran la libertad de opinión, conciencia y pensamiento. El Estado y el poder se abstienen de ocuparse de cuestiones religiosas, no existe religión oficial alguna, y la religión se considera como asunto privado, reservado al individuo y a su libertad de conciencia.

La laicidad de la República implica entonces para todos la igualdad de tratamiento, la igualdad ante la ley sin “distinción . . . de religión”, y el respeto a todas las creencias, como puntualiza el propio artículo 2 constitucional.

La República francesa es, pues, laica, es decir neutra; sin embargo, en la época contemporánea, debe abandonar su aislamiento y neutralidad, puesto que el poder se ha convertido en medio susceptible de transformar la sociedad. En efecto, el Estado republicano moderno ha dejado de ser *minimalitaire* (como lo calificó Benjamin Constant): ahora es “tutelar y reparador” (según la fórmula del príncipe Louis-Napoleón Bonaparte); es en este sentido que la República francesa debe calificarse también como “social”.

B. Francia es una República social

La fórmula “República . . . social” que consagra *in fine* el artículo 2 constitucional tiene un carácter manifiesto de modernidad; en efecto, apareció por primera vez en la historia constitucional francesa hace poco tiempo, con el artículo primero de la Constitución de 27 de octubre de 1946. ¿Es esta consagración una innovación? ¿Es “social” desde hace poco la República francesa?

Si uno deja de fijarse en la “palabra” para considerar el “hecho”, la contestación debe ser negativa. En efecto, al afirmar constitucionalmente su carácter social, la IV República entendió vincularse nuevamente con la historia e injertar sus “raíces” en la antigua tradición jacobina. La Declaración de Derechos de 1793 sorprende por la “modernidad de su contenido”; junto con las libertades públicas —ahora clásicas—, ya consagraba derechos de naturaleza diferente: derechos en virtud de los que el Estado, en vez de abstenerse de penetrar en la esfera reservada al individuo, debía dar prestaciones positivas a los ciudadanos —artículos 20 a 30: la sociedad debía cumplir con un deber de asistencia, proporcionar trabajo y educación, asegurar la existencia de los que no podían trabajar, etcétera.

En suma, la I República francesa era ya una “República . . . social”, y la Declaración de 1793 puede analizarse como la prefiguración del preámbulo de la Constitución de 1946. Pero, ¿puede afirmarse que la IV República no era sino el renacimiento de la antigua tradición jacobina?

Si bien es cierto desde un punto de vista ideológico, también conviene precisar que los constituyentes del 46 quisieron hacer obra realista, es decir, concertar el derecho constitucional con los hechos, y consagrar —con algo de retraso, pero de manera explícita— la evolución de la sociedad, del poder y del Estado, que se inició a principios de este siglo. En efecto, en la mentalidad del siglo XIX, el poder se consideraba como peligroso porque podía

atentar contra las libertades; al transcurrir el tiempo, los ciudadanos llegaron a estimar que el poder era benéfico porque era susceptible de transformar la sociedad, es decir de mejorar las condiciones de vida. Con esta evolución, la República que encarnaba el poder en 1946, tenía que convertirse en "República... social" e intervenir activamente en todos los sectores de la vida social para asegurar el bienestar de la comunidad nacional.

CONCLUSIÓN

Al consagrar nuevamente en la Constitución el carácter social de la V República francesa, los constituyentes del 58 demostraron a la vez su sentido de la continuidad y su realismo, pues su obra responde a las exigencias de la sociedad nacional contemporánea.

Francia es "una República indivisible" para afirmar su soberanía, "democrática" para fundamentar y ejercer esta soberanía, "laica" para respetar los derechos y libertades, y, en fin, es "social" para permitir que éstos se ejerzan efectivamente.

Monique LIONS

ESTRADA SÁMANO, Rafael, "Necesidad de reinstaurar, dentro de la estructura del poder ejecutivo federal, la secretaría de justicia", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 3, núm. 3, 1979, pp. 367-379.

De acuerdo con el autor, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, adolece de la "grave omisión" de no haber incluido la reinstauración de la secretaría de justicia, dentro de las dependencias administrativas del poder ejecutivo federal. El autor afirma lo anterior en base a un análisis histórico, que lo lleva a concluir que dicha secretaría fue suprimida en la Constitución de 1917 por la ligereza con la que procedieron los constituyentes al considerar que esta secretaría había sido algo nocivo para la República y, su segundo argumento, consiste en la necesidad de concentrar en un solo organismo una serie de funciones relativas a la administración de justicia que actualmente se encuentran dispersas.

A pesar de que no existe mucha bibliografía al respecto, consideramos que el aparato bibliohemerográfico de este trabajo pudo haber sido más rico, sobre todo en el aspecto histórico. El autor cita los trabajos aparecidos en la revista *El Foro*, órgano de la Barra de Abogados, publicado en 1963; el trabajo documental de la obra *Los Derechos del pueblo mexicano, México*

a través de sus constituciones y el Decreto de creación del Ministerio de Justicia español, que, además, es la única referencia a derecho comparado.

En primer término considero que para que el Congreso de la Unión hubiera podido crear la secretaría de justicia, hubiera sido necesario primeramente derogar el artículo 14 transitorio de la Constitución, que expresamente dispone: "queda suprimida la Secretaría de Justicia"; por lo que el legislador ordinario, en todo caso, se hubiera encontrado ante la imposibilidad de crear la secretaría de justicia aunque así lo hubiese deseado.

En cuanto al análisis histórico, el autor considera que la no incorporación de la secretaría de justicia es un tabú y que su desaparición en la Constitución de 1917 no se justifica porque en el régimen de Díaz haya sido un factor de oprobio y abyección; el vehículo a través del cual el dictador asumió de hecho la administración de justicia y, afirma, que por un largo periodo de nuestra historia dicha secretaría cumplió dignamente su cometido.

El autor considera que resulta indispensable la existencia de una dependencia encargada del servicio de la justicia y de la conservación y mejoramiento del orden jurídico. La secretaría de justicia, en opinión de Estrada Sámano, debería tener, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Intervenir en lo concerniente a nombramientos, licencias y renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Procurador General de la República, del Procurador General del Distrito Federal y demás funcionarios que actúan en la esfera de la administración de justicia y en cuyos nombramientos debe intervenir el Poder Ejecutivo Federal.

b) Intervenir en lo relativo a las solicitudes de destitución o remoción de los funcionarios mencionados en el párrafo anterior.

c) Designar comisiones de formación o de revisión de proyectos en toda clase de leyes en materia de justicia, en las que corresponda la iniciativa al poder ejecutivo.

d) Proponer cuanto sea conducente a la realización de la garantía consagrada por el artículo 17 constitucional relativa a la pronta y expedita administración de justicia y, en general, a la vigencia y aplicación reales de nuestro orden jurídico.

e) Hacer sugerencias en relación con los presupuestos de las dependencias inmiscuidas en la administración de justicia, a fin de que sus funcionarios y empleados tengan retribución decorosa y a fin de que desarrollen sus altas funciones en locales dignos, con buen mobiliario y útiles de trabajo adecuados.

f) Hacer compilaciones y codificaciones de leyes.

g) Intervenir en todo lo relativo a la adecuación jurídica ciudadana, bu-

rocrática y profesional, llevando registro de escuelas profesionales de derecho y estadísticas acerca de la población de peritos en derecho.

h) Conducir las relaciones entre el poder ejecutivo federal y las asociaciones y agrupaciones de profesionales del derecho e impulsar la formación de dichas asociaciones y agrupaciones.

i) Ser el conducto de las relaciones del poder ejecutivo con el poder judicial de la federación.

j) Supervisar los establecimientos de prisión preventiva, de reclusión y de cumplimiento de sanciones en el ámbito federal, procurando que en tales establecimientos se promueva la readaptación social de los reclusos.

k) Ser el conducto de las relaciones del poder ejecutivo federal con las entidades federativas en materia de administración de justicia.

l) Proponer, y en su caso dictar de acuerdo con la ley, medidas de prevención y de defensa sociales contra los postulantes y contra auxiliares de la administración de justicia que obstaculicen la recta administración de ésta y fomentar que el ejercicio de la profesión del derecho en todas sus formas se ajuste a las normas de la ética.

m) Intervenir en indultos, conmutaciones y reducciones de penas, así como en retenciones y otras medidas de ampliación de sanciones y en la aplicación de leyes de amnistía.

n) Organizar y administrar el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en busca de seguridad en las transacciones; organizar y administrar el Registro Civil, vigilar el Notariado e intervenir en los nombramientos de notarios.

Por nuestra parte, compartimos con el autor la preocupación porque exista una mejor y más expedita administración de justicia, pero no estamos de acuerdo en que la forma de lograrlo sea través de la creación de una secretaría de justicia. Nosotros consideramos que la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia debe sustraerse de las manos del poder ejecutivo; que debe suprimirse de la constitución los dos últimos párrafos de su artículo 111, que otorgan competencia al presidente para solicitar la destitución de funcionarios judiciales; que debe asegurarse constitucionalmente un presupuesto para el poder judicial; que las compilaciones y codificaciones de leyes podrían ser realizadas por el poder legislativo; que debería crearse la institución del defensor del pueblo u *ombudsman*; que debería crearse un tribunal constitucional; que debe establecerse la carrera judicial, etcétera.

Desde nuestro particular punto de vista y con absoluto respeto de otras opiniones, la creación de la secretaría de justicia, con las funciones que según el autor debe tener, sería un atentado más al ya de por sí resquebrajado principio de la separación de poderes. En un sistema de marcado pre-

dominio del ejecutivo sobre los otros órganos del gobierno, debemos pensar en fórmulas para asegurar el control del ejecutivo y la independencia del legislativo y el judicial y no en soluciones que se traduzcan en el debilitamiento de éstos últimos. Por eso es que siguen resultando válidas las críticas que don Eduardo Pallares (véase: "La Secretaría de Justicia", *Foro de México*, número XCVII, abril de 1961) enderezó en contra de la propuesta del licenciado Eugenio Ramos Bilderbelk, a quien el autor de este trabajo sigue en términos generales.

Jorge MADRAZO

LÓPEZ, Mario Justo, "Bases para el funcionamiento del sistema representativo", *Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional*, Buenos Aires, núm. 1, 1978, pp. 18-26.

El trabajo que se reseña es la versión mecanográfica de una conferencia dictada por el doctor Mario Justo López, en el ciclo: "Supervivencia de la democracia", que fue organizado por el Instituto de Derecho Político y Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Con un estilo preciso y penetrante el autor analiza los requisitos funcionales que deben existir para la persistencia del sistema representativo. En la introducción señala el autor que su estudio tiene un enfoque definitivamente teórico, pero sin que esto signifique un divorcio con la realidad, pues como dice, la teoría no está necesariamente en contradicción con la práctica, y agrega, "no hay nada más práctico que una buena teoría".

Desde esta perspectiva, empieza el autor por poner de relieve la vinculación entre el régimen representativo y la democracia constitucional, la que, en cuanto régimen político integral, debe dar respuesta con normas y conductas a tres preguntas fundamentales: ¿quién gobierna?, ¿cómo?, ¿para qué?, debiéndose contestar, en forma estereotipada, el pueblo por intermedio de sus representantes, de acuerdo con la Constitución y para el bien común. Expresa el autor que el sistema o régimen representativo "puede ser considerado como el conjunto de elementos jurídicos y extrajurídicos con el cual se da respuesta a la primera de las tres preguntas formuladas para caracterizar a la democracia constitucional", es decir, ¿quién gobierna?, pero también agrega Mario Justo López que, a su juicio, al menos en su aspecto más resaltante, el sistema representativo se encuentra unido a las otras dos preguntas y sus consiguientes respuestas, formándose así una identificación entre sistema representativo y democracia constitucional (p. 20).

Más adelante señala el autor que los sistemas políticos sólo son capaces de subsistir si disponen de los necesarios requisitos funcionales, y obviamente dentro de dichos sistemas, el régimen representativo, por lo que enseguida se pregunta cuáles son esos requisitos funcionales que deben darse para que subsista el régimen representativo.

Después de un rápido pero bien diseñado repaso de las teorías de John Stuart Mill, James Bryce, Agustín Álvarez, Alberdi, Jean Blondel, Karl Mannheim y otros, el autor concluye que a pesar de los valiosos antecedentes citados el estudio de los requisitos funcionales del sistema representativo está todavía en pañales. Es en este sentido donde, a nuestro entender, el autor realiza una aportación para el estudio de la teoría de la representación, pues hace una interesante y valiosa clasificación y ordenación de los referidos requisitos funcionales.

Para Mario Justo López, las condiciones para la persistencia del sistema representativo pueden ser clasificadas en dos grandes grupos, que respectivamente denomina extrapolíticas y políticas. Las condiciones extrapolíticas las subclasifica en: demográficas, geográficas, económicas y culturales; y las políticas las subclasifica en: psicosociales o subjetivas e instituciones políticas o normativas.

En la última parte de este interesante trabajo, su autor se dedica a explicar las condiciones políticas, y dentro de ellas los factores psicosociales, dejando a un lado las condiciones extrapolíticas.

Dentro de las condiciones psicosociales, dice Mario Justo López, debe entenderse que el sistema representativo requiere ante todo de la existencia de un consenso fundamental que es la base de todas las demás condiciones psicosociales.

Este consenso fundamental significa en lo esencial: 1) No considerar al conciudadano como enemigo mortal, sino como ocasional adversario; 2) Aceptar las reglas del juego sin dar a las victorias y a las derrotas carácter de definitivos (p. 24), es decir, la existencia de la posibilidad del desacuerdo, pero sin que eso signifique la ruptura de la comunidad y de la unidad nacional.

Concluye el autor su excelente trabajo refiriéndose a un elemento fundamental para la persistencia del sistema representativo que es la existencia de protagonistas idóneos y con mucha razón señala que no hay democracia constitucional sin hombres y mujeres democráticos, y, dentro de esta idea, es necesario al sistema representativo, dice, líderes idóneos, élites idóneas y partidos políticos idóneos y ante este reto, culmina citando a Alberdi: "si queremos ser republicanos no queda más que una solución: elevar nuestros pueblos a la altura de la forma de gobierno que nos ha impuesto la necesidad; darles la aptitud que les falta para ser republicanos; hacerlos dignos

de la república que hemos proclamado, que no podemos practicar hoy ni tampoco abandonar” (p. 25).

Jorge MADRAZO

OWONA, Joseph, “La Constitution de la IIIe République togolaise: l’institution du Rassemblement du Peuple Togolais”, *Revue Juridique et Politique*, París núm. 3, julio-septiembre, 1980, pp. 716-729.

Independiente desde 1960, después de dos golpes de Estado (1963 y 1967), tres constituciones (1960, 1961, 1963) y una ordenanza (14 de enero de 1967) relativa a la organización de los poderes públicos, Togo acaba de dotarse de una nueva Carta fundamental que instaura la “III República Togolesa”.

Esta nueva Constitución, aprobada durante el Congreso extraordinario del partido único, la Reunión del Pueblo Toglés (R.P.T.), en noviembre de 1979, bajo la égida del general-presidente Eyadema —“guía amado”, “timonero nacional”, “Salvador”, “Pionero de vanguardia”, etcétera—, fue sometida a referéndum el 2 de enero de 1980. Fenómeno contemporáneo característico del Tercer Mundo, esta consulta refleja la adhesión masiva del cuerpo electoral que ratificó el nuevo documento con el 99.63% de los sufragios expresados.

¿Qué aporta la nueva Constitución a un régimen marcadamente presidencialista que, desde 1961, consagró la preeminencia de la función presidencial? Por una parte, institucionaliza el predominio del partido único —creado en 1969 por el actual jefe del Estado—, y, por otra, refuerza aún la primacía del presidente de la República sobre los demás órganos constitucionales.

Como era de preverse, la Carta consagra las disposiciones características del constitucionalismo africano: fortalecimiento de la unidad africana, adhesión al concierto universal, cooperación internacional para el desarrollo de cada nación, respecto a la soberanía nacional, afirmación de los principios de laicidad y democracia socioeconómica que rigen el Estado togolés, soberanía del pueblo y sufragio universal, igualdad de derechos y deberes de los togoleses de ambos sexos, etcétera.

En varios dominios —destaca el autor—, la nueva Carta innova “de manera insólita y notable”. El artículo 6, por ejemplo, “lacónico y sobrio”, otorga derechos individuales y libertades públicas de manera global, sin enumeraciones detalladas, mediante fórmulas generales que, a nuestro parecer, no dejan de ser preocupantes por su imprecisión y su mismo sobrio laconismo. El artículo 16 convierte al presidente de la República en jefe de las fuerzas armadas y le confiere la facultad exclusiva de nombrar para

todos los empleos civiles y militares del Estado. El artículo 54, en fin, institucionaliza indirectamente el golpe de Estado de 1967, al validar retroactivamente “las ordenanzas, medidas, decretos y tratados internacionales dictados o celebrados por las autoridades desde el 13 de enero de 1967”.

I. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PRIMACÍA DE LA REUNIÓN DEL PUEBLO TOGOLÉS

La nueva Carta de la III República togolesa sanciona jurídicamente la larga dominación de hecho del partido único y se esfuerza en codificar las reglas del predominio constitucional del mismo.

A. *El principio constitucional de la primacía del partido*

“La Reunión del Pueblo Togolés, partido único, tiene primacía sobre todas las instituciones del Estado”; “bajo la dirección exclusiva del partido, el pueblo togolés . . . emprendió su marcha hacia la unidad nacional y el desarrollo económico armonioso” puntualizan los párrafos 4 y 5 del preámbulo.

Por su parte, el artículo 10 constitucional desarrolla y refuerza el principio del predominio del partido en el que “se funda todo el sistema institucional togolés”; en suma, la R.P.T. es el núcleo central, el marco único y permanente de la unidad nacional, la única correa de transmisión entre el Estado y el pueblo, y el único instrumento que permite la movilización popular.

B. *Las técnicas que consagran la primacía de la R.P.T.*

El nuevo texto constitucional enuncia el principio de la primacía del partido mediante reglas precisas; éste, por una parte, asume determinadas funciones de manera exclusiva, y por otra, interviene en las decisiones vitales que toma el gobierno.

1. *Las funciones exclusivas del partido.* Constituyen un monopolio que la R.P.T. ejerce “celosamente” —apunta el autor—; en efecto, al partido único se le atribuye el monopolio de la definición de la política general, la expresión del sufragio y la acción política.

El artículo 10 puntualiza que la R.P.T. “orienta la política general del país y guía las instituciones de la República”. De estas disposiciones se desprende lógicamente que las funciones partidarias de guiar o dirigir se ejercen también para con la presidencia de la República. Sin embargo, no sucede así; pues, el verdadero culto que se tributa al presidente y fundador del partido, presidente de la República y jefe del Estado, “Guía amado”, “Padre de la nación”, etcétera, lo puso a salvo hasta ahora de todo exceso de celo

por parte de la máquina partidaria que, por lo demás, dirige con mano férrea.

El mismo artículo 10 establece: "Las actividades que concurren a la expresión del sufragio se ejercen exclusivamente en el seno de la Reunión del Pueblo Togolés". El sufragio puede ser directo o indirecto, es siempre universal, igual y secreto. El presentar un candidato a la elección presidencial (artículo 13) y proponer la lista de los candidatos a diputados para las elecciones legislativas son consecuencias directas del monopolio así concedido a la R.P.T.

Por otra parte, al partido le compete dirigir las actividades políticas del pueblo, conforme al artículo 10: las organizaciones de masas afiliadas aseguran la movilización de la población con miras a lograr los grandes objetivos políticos, económicos, sociales y culturales que condicionan el desarrollo general del país. La R.P.T. dirige, pues, un sinnúmero de organizaciones anexas que le sirven de correas de transmisión.

Además, el preámbulo de la Constitución asigna al partido una función original: la de velar por el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, que son numerosos.

2. *Participación de los órganos dirigentes del partido en el gobierno.* El Buró político —órgano de dirección y animación del movimiento que controla la vida nacional— participa en las grandes decisiones gubernamentales. En primer lugar, ejercerá la función presidencial en caso de vacancia del presidente podrá disolver la Asamblea sólo después de consultar con el Buró (artículo 14), así como cuando aquél dicte medidas excepcionales tendientes a restablecer el funcionamiento de las instituciones en caso de crisis nacional.

Por su parte, el Comité central —órgano de orientación y de concepción de las actividades partidistas— interviene en varios casos: *a)* Autoriza la declaración de guerra, juntamente con la Asamblea; *b)* Propone al presidente de la República el candidato a la presidencia de la Corte suprema; *c)* En fin, todo proyecto o proposición de reforma a la Constitución debe someterse previamente al Comité central (artículo 52).

En resumidas palabras, la nueva carta consagra y organiza constitucionalmente la primacía del partido único, sancionando así la práctica vigente desde el Congreso de 1969 que creó la R.P.T.

II. LA PRIMACÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS DEMÁS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

El presidente de la República es el órgano fundamental del sistema ins-

titudinal togolés: asegura la dirección del poder ejecutivo y ejerce una verdadera dominación sobre los demás órganos de gobierno.

A. *El presidente dirige el poder ejecutivo*

Delegado del partido único para ejercer las funciones ejecutivas, el presidente de la República asume la plena dirección del poder ejecutivo.

Delegado del partido único, el presidente está elegido por siete años, mediante sufragio universal directo, a propuesta del Congreso de la R.P.T. (artículo 12), y asume las funciones de jefe del Estado y de jefe del gobierno.

Como jefe del Estado, encarna la unidad nacional y vela por el respeto a la Constitución; garantiza la independencia y la integridad territorial nacional, así como asegura el respeto a los tratados y acuerdos internacionales; es jefe de las fuerzas armadas, ejerce el derecho de indulto, etcétera.

Como jefe del gobierno, nombra a los ministros y los destituye; dirige la acción del gobierno, negocia y ratifica los tratados; puede reformar la Constitución y, lo mencionamos ya, le compete dictar medidas excepcionales en caso de crisis nacional.

B. *La dominación presidencial sobre los demás órganos del Estado*

El presidente ejerce una verdadera dominación sobre la Asamblea nacional, la Corte suprema y los tribunales, así como sobre la Alta Corte de justicia.

1. *Subordinación de la Asamblea nacional.* La Asamblea está integrada por diputados elegidos por cinco años, mediante sufragio universal directo, a propuesta del partido; puesto que el presidente de la República es también el jefe del partido, ningún diputado podrá elegirse sin el asentimiento del mismo.

La Asamblea “vota la ley y controla la acción del Gobierno” (artículo 23); pero, como la nueva Carta togolesa adopta varios principios y mecanismos de la Constitución francesa de 1958 —los que, con éxito, limitan eficazmente la actividad parlamentaria—, uno puede dudar de que el parlamento de Lomé logre ser una “cámara vigilante” susceptible de controlar “la gestión de los responsables políticos y administrativos”. En efecto, limitémonos a mencionar: *a)* El dominio limitado asignado a la ley (artículo 32) y, en consecuencia, lo ilimitado del dominio del reglamento; *b)* La facultad del gobierno para someter al arbitraje del Comité central de la RPT toda proposición de ley que propasara el dominio de la ley (artículo 35), así como la de dictar medidas legislativas mediante ordenanzas; *c)* La facultad para declarar vigente el proyecto de presupuesto, cuando la Asamblea no lo haya adoptado en un plazo de 40 días (artículo 39).

Por su parte, el presidente de la República comparte con los diputados la iniciativa legislativa, y puede declarar la disolución de la Asamblea, en las condiciones que ya mencionamos.

En suma, el parlamento togolés asiste al jefe del Estado en su misión, pues le está subordinado enteramente en razón de su reclutamiento y de las técnicas de racionalización inspiradas del constitucionalismo gauliano.

2. *La subordinación de los demás órganos.* El presidente de la República “maneja” real y directamente los demás órganos que instituye la Constitución.

La Corte suprema —que consta de cuatro salas: la constitucional, judicial, administrativa y fiscal— es la jurisdicción más alta; el presidente de la República es quien nombra a su presidente, a propuesta del Comité central del partido.

El jefe del Estado también preside el Consejo superior de la magistratura que funciona como consejo de disciplina de los magistrados.

En fin, la Alta Corte de justicia es competente para conocer los actos de alta traición, es decir los atentados contra la forma republicana del Estado o la indivisibilidad del territorio nacional; en estos casos, al presidente de la República es a quien compete demandar al o a los presuntos criminales ante la Alta Corte. El peligro de arbitrariedad es grande, pues la carta no establece reglas procesales algunas, y tanto más cuanta que los dirigentes negroafricanos están obsesionados por el crimen de alta traición que se encargan de reprimir personalmente de manera sumaria y brutal, como lo demuestra tristemente la realidad cotidiana.

CONCLUSIÓN

La carta togolesa de 2 de enero de 1980 constitucionaliza una “década de prácticas y pruebas” empezadas en 1967 y caracterizadas por la participación de las fuerzas armadas en el poder, la consagración del partido único y la institucionalización del presidente Eyadema que reina bajo la resplandeciente aureola del culto a su propia persona.

Esta extrema hipertrofia del primer personaje togolés, que se proyecta en todos los sectores de la vida pública, no deja de exponer su construcción gubernamental y estatal a la fragilidad de lo efímero.

Monique LIONS

PAOLI BOLIO, Francisco J., "Legislación electoral y proceso político, 1917-1978", *Jurídica*, México, núm. 10, tomo I, julio, 1978, pp. 167-217.

Señala Francisco Paoli Bolio que su artículo tiene los siguientes propósitos: analizar el desarrollo de la legislación político-electoral del presente siglo, a partir de la constitución de 1917; relacionar los cambios significativos de las diversas normas electorales con los acontecimientos sociales y políticos que dieron lugar a dichos cambios, o que fueron tomados en cuenta para promoverlos; presentar y evaluar las recientes modificaciones constitucionales de diecisiete artículos relacionados con la temática político-electoral y, presentar y evaluar la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1977 (p. 167).

A mi modo de ver se trata de un artículo muy bien escrito, con estructura y desarrollo lógicos, tesis bien fundadas y conclusiones sugerentes. Su planteamiento resulta válido, pues esta temática precisamente debe abordarse contrastando la norma con la realidad, para poner en evidencia la interacción entre ambas, es decir, que así como la realidad fuerza la existencia de la norma, la norma también fuerza la existencia de una realidad.

La afirmación central del trabajo consiste en que el grado de creciente complejidad de la legislación político-electoral mexicana se ha debido a la necesidad de incrementar los controles estatales sobre las manifestaciones ciudadanas; mientras más amplias e incontroladas han sido éstas, mayores y más complejos se han hecho los controles estatales apuntalados en la legislación electoral. Esta situación ha producido, según el autor, el descenso del interés ciudadano por la participación político-electoral.

En un periodo de 60 años, se han expedido en nuestro país cinco leyes electorales, las que también han sido objeto de reformas de gran consideración. El contenido de cada una de estas leyes ha sido condicionado por fenómenos político-sociales que han impactado nuestro sistema.

Sin entrar al detalle, Paoli Bolio va señalando las características más importantes de cada una de las leyes y cómo estas características se van afirmando o modificando en el periodo 1917-1977. Contempla el surgimiento de los primeros partidos políticos y analiza la experiencia que nuestro país asume en la vida partidaria.

Pocos son los comentarios que el autor hace con respecto a la ley de 1917, ya que ésta únicamente debía cumplir con el cometido de reglamentar las primeras elecciones presidenciales de marzo de ese año. Fue una ley sumamente sencilla, elemental y hasta insuficiente.

En cuanto a la ley de 1918, que estuvo vigente por más de veintiocho años, Paoli Bolio destaca los requisitos que los partidos debían cumplir para

participar en las operaciones electorales y narra el surgimiento de las primeras organizaciones políticas que empiezan a operar en nuestro país (PLC, PNC, PSO, PLM, PGM, PNA). Bajo la vigencia de esta ley de 1918, se producen en nuestro país una serie de acontecimientos electorales que moldean al sistema político. El nacimiento del partido oficialista y las manifestaciones antiformalistas del vasconcelismo y el almanismo ocupan un espacio muy importante de este capítulo. Según Paoli Bolio todas estas experiencias "sirvieron al gobierno y a su partido para elaborar en el futuro nuevas leyes, en cuyas disposiciones se trataría con éxito de frenar los movimientos políticos independientes" (p. 192).

Expresa el autor que la ley de 1946 fue notablemente más compleja que la anterior y que dio al régimen elementos para intervenir en los procesos políticos y desestimular las candidaturas independientes, consiguiendo que la oposición no se expresara en el plano nacional y estatal por la vía electoral, generando todo ello tensiones y desalientos que se manifiestan bajo las formas de abstencionismo creciente. Dice el autor que la ley de 1946 es muy significativa "porque establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la ley de 1973" (p. 195).

Por lo que se refiere a la ley de 1951, Paoli señala que ésta hace más difícil la obtención del registro para los partidos políticos, al agregar requisitos que la ley anterior no establecía, y que ya desde entonces se consideraban exagerados. La característica principal de esta ley, según el autor, consiste en el incremento de controles ante las elecciones de 1952 en las que la "familia revolucionaria" estuvo a punto de dividirse. El espacio de este capítulo lo ocupa mayormente el análisis de la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán, con quien se clausura la etapa de caudillismo en la oposición.

Seguidamente, se analizan las reformas de 1963 y 1971, que constituyen el más significativo antecedente de la reciente reforma política. En forma clara y sintética se reseñan las peripecias de la institución de los diputados de partido, que buscaba alentar a la decaída oposición.

Las modificaciones más importantes de la ley de 1973, las sintetiza el autor en dos aspectos. Se otorgan nuevas prerrogativas a los partidos para que se alleguen recursos económicos y, se baja el número de afiliados de 75 mil a 65 mil en la república y de dos mil quinientos a dos mil los afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.

A continuación el autor comenta brevemente las reformas constitucionales de 1977 y les hace las siguientes críticas principales: 1. Mantiene dos tipos de diputados que, aunque formalmente no tienen jerarquía distinta, sí la tienen en cuanto no derivan su representatividad de igual forma. Dice

que la Constitución provee elementos para clasificar a los diputados de mayoría como diputados de primera y a los de representación proporcional como diputados de segunda; considera igualmente que los diputados de representación proporcional son una continuación de los diputados de partido. 2. Poca confiabilidad y poca seguridad jurídica al conservar el sistema de autocalificación con un procedimiento dominado numéricamente por el partido oficial. 3. Hace intervenir a la Suprema Corte de Justicia en el proceso electoral sin capacidad decisoria; apunta que es paradójico que el órgano de más alta capacidad jurisdiccional no puede decir, sobre el particular, de qué lado está el derecho.

Por último, el autor comenta algunos aspectos sobresalientes de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Paoli Bolio pone mucho énfasis en la reglamentación de la Comisión Federal Electoral, a la que llama superpoder por la enorme cantidad de facultades y posibilidades que posee. Particularmente sostiene el autor que la Comisión Federal Electoral puede intervenir intensamente en la vida interna de los partidos, inaugurando con ello un nuevo periodo caracterizado ya no solamente por el control de las organizaciones políticas sino por la necesaria dependencia de los partidos al gobierno.

Concluye el artículo con algunos breves comentarios sobre los nuevos partidos que han hecho su aparición en la escena política nacional.

Jorge MADRAZO

ROBERT, Jacques, "Ethique militaire, condition juridique et libertés publiques", *Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, Toulouse, tomo XXV, 1977, pp. 57-67.

La condición jurídica de los diferentes personales que sirven en las fuerzas armadas (militares de profesión, conscriptos y alistados) presenta cierta homogeneidad que se caracteriza por tres rasgos específicos:

— Una entera disponibilidad: llevar el uniforme implica para el militar estar a las órdenes de la autoridad jerárquica;

— Un deber de obediencia: los militares cumplen con una obligación de obediencia mucho más estricta que la de los demás funcionarios, pues la disciplina sigue siendo la fuerza principal de los ejércitos;

— Y, en fin, la neutralidad política: es difícil admitir que los militares opinen sobre problemas políticos, en razón de su deber de obediencia y subordinación.

Descartando la solución que tendía a conceder a los militares los mismos

derechos y asignarles los mismos deberes que a los demás ciudadanos, así como la que se proponía clasificarlos en una categoría aparte y negarles toda libertad, la ley francesa relativa al estatuto general de los militares de 13 de julio de 1972, modificada por la ley de 30 de octubre de 1975, optó por una tercera fórmula: estima que si bien los militares no son exactamente asimilables a los demás ciudadanos, y que tampoco forman una casta aparte, en cambio, por considerar que son funcionarios de una categoría un poco particular, dicta reglas más estrictas en lo concerniente a su condición profesional y política y al ejercicio de sus libertades.

I. LA CONDICIÓN PROFESIONAL DE LOS MILITARES

El autor se propone examinar tres puntos: distinción entre grado y empleo, calificación de los militares y régimen disciplinario.

1. *Grado y empleo.* El concepto de propiedad del grado expresa y subraya un conjunto de características fundamentales del estatuto tradicional de los oficiales. En efecto, conforme a la ley de 19 de mayo de 1834, el grado constituye "el estado de oficial", independientemente del empleo, pues los derechos y prerrogativas del oficial son determinados por el grado y no por el empleo; por otra parte, el grado no puede retirarse sino mediante un procedimiento que da el máximo de garantías y protege contra la arbitrariedad.

La expresión "propiedad del grado" es elocuente y confirma la existencia de un estatuto original, en relación con el de la función pública civil en general. La Constitución no garantiza expresamente la noción de propiedad del grado; pero, en realidad, ésta se funda en un sistema específico que logra conciliar dos exigencias opuestas y asegura una protección eficaz: la disponibilidad permanente de los militares implica que deben desempeñar cualquier empleo que se les asigne, y, en contrapeso de estas servidumbres, la exigencia de una seguridad estatutaria.

2. *La calificación de los militares.* La calificación desempeña un papel fundamental en el ascenso, pues constituye el elemento básico de apreciación en el escalafón. Hace poco tiempo aún, los militares no tenían el derecho de conocer sus calificaciones y tampoco las apreciaciones que sus superiores emitían. El artículo 25 de la ley de 30 de octubre de 1975 corrige este rigorismo, al disponer que las calificaciones obtenidas y las apreciaciones formuladas cada año se comunicarán obligatoriamente a los interesados. Como consecuencia directa de medida, el autor estima que debería extenderse a los militares la aplicación de la jurisprudencia del *arrêt* Cámara que declara procedente el recurso por exceso de poder contra las "calificacio-

nes" consideradas como perjudiciales por el militar lesionado (*Conseil d'Etat*, 23 de noviembre de 1962).

3. *El régimen disciplinario*. Independientemente de las sanciones que dicta el código en caso de infringirse alguna de sus disposiciones, existen tres categorías de sanciones específicas:

— Las punciones militares que fija el reglamento de disciplina general: días de calabozo, de arresto mayor, etcétera.

— Las sanciones profesionales, fijadas por decreto, que implican la cesantía parcial o total, temporaria o definitiva de una aptitud profesional;

— Y, las sanciones estatutarias: radiación del escalafón, cesantía de empleo, radiación del cuerpo militar, etcétera.

Entre las disposiciones del régimen jurídico de las sanciones profesionales y estatutarias —las más graves— figura un sistema completo de garantías que protegen al infractor.

II. LA CONDICIÓN POLÍTICA DE LOS MILITARES

Los militares tienen el derecho de sufragio activo y pasivo. Pero, la función militar y los mandatos de diputado y senador son incompatibles, así como los de concejiles generales y municipales; en estos casos, el militar recién electo deberá optar entre su carrera militar y su nuevo cargo.

¿En cuáles condiciones los militares pueden presentarse en las elecciones? De manera muy estricta, la ley les prohíbe afiliarse a un partido político, sea cual fuera; podrán adherirse a la formación política que escojan únicamente quince días antes de que empiece la campaña electoral —medida que impide al militar obtener la investidura de su partido, o lo obliga a infringir la reglamentación en vigor.

III. LAS LIBERTADES PÚBLICAS EN EL EJÉRCITO

1. *La libertad de opinión*, en el caso de los militares, se ejerce de dos maneras: la expresión pública, oral o escrita, y la adhesión a un partido político.

a) *La expresión pública*. No es fácil condenar a hombres al silencio, aun cuando estén formados por la disciplina militar. En efecto, desde hace unas décadas, los oficiales del ejército francés acostumbra(n) escribir, hablar en público y hasta debatir y criticar. El autor clasifica en tres categorías las intervenciones militares en la vida pública nacional:

— Las "defensivas": se trata de defender al ejército contra ataques y asaltos injustos;

— Las “ofensivas”: emanan de mentes no conformistas que, públicamente, ponen en tela de juicio aspectos discutibles de la institución militar;
 — En fin, las “políticas” que pretenden alertar al gobierno y la opinión sobre problemas que consideran como vitales en la vida nacional.

En este dominio, la ley de 13 de julio de 1972 dispone que, de manera general, los militares gozan de todos los derechos y libertades que se reconocen a los ciudadanos, con reserva de las prohibiciones o restricciones que establezca la ley (artículo 6). Por su parte, el artículo 7 puntualiza que *a*) Las opiniones o creencias filosóficas, religiosas o políticas solamente podrán expresarse fuera del servicio, y con la reserva que exige el estado militar, y *b*) Sólo previa autorización del ministro, los militares en actividad podrán evocar públicamente cuestiones políticas o problemas que afecten a potencias extranjeras u organizaciones internacionales.

Así pues, desde 1972, los militares disponen de un verdadero “derecho a la palabra” que no depende de la apreciación jerárquica, si bien su ejercicio está sometido a ciertas condiciones.

b) *La adhesión a un partido político.* Ya mencionamos que la legislación vigente prohíbe a los militares en servicio activo adherirse a agrupaciones o asociaciones de carácter político; por una parte —justifícase— la adhesión a un partido podría perjudicar el cumplimiento satisfactorio de la función militar, y, por otra, es de temer que los oficiales simpaticen con grupos extremistas o peligrosos.

En realidad —estima el autor—, es poco coherente y algo hipócrita otorgar el sufragio pasivo a los militares sin permitirles la adhesión a un partido político; más bien, el verdadero peligro podría radicar en la formación de agrupaciones políticas *clandestinas* en el seno del ejército.

2. *Asociaciones y sindicatos.* “La existencia de agrupaciones profesionales militares de carácter sindical, así como la adhesión de militares en servicio activo a agrupaciones profesionales son incompatibles con las reglas de la disciplina militar” establece el artículo 10 de la ley de 1975.

Ciertamente, los militares pueden afiliarse libremente a agrupaciones que no presentan las características antes mencionadas, pero deberán dar cuenta a sus superiores de las funciones de responsabilidad que en ellas ejerzan; por su parte, el ministro podrá obligarlos a abandonar dichas funciones y, dado el caso, a renunciar y dejar el grupo. En fin, en todo caso, se prohíbe el derecho de huelga, como incompatible con el estado militar.

La ley de 1972, modificada en 1975, prohíbe, pues, de manera general la forma sindical en el ejército y no admite las asociaciones o agrupaciones profesionales y políticas. Bien es verdad que la constitucionalidad de estos textos es dudosa, pero —conforme al sistema francés de control de la cons-

titucionalidad—, a falta de someter oportunamente estas dos leyes al examen del Consejo Constitucional, son definitivas e impugnables hoy en día.

Para armonizar la referida legislación con la ley fundamental, el autor propone tres principios, claros, precisos y conformes al derecho:

Sin desconocer la Constitución, el legislador puede negar a los militares el derecho de huelga, así como el de formar sindicatos profesionales;

A las asociaciones integradas exclusiva o principalmente por militares, el legislador también puede prohibirles que recurran a formas de acción sindical, susceptibles de afectar la disciplina militar;

En cambio, el legislador no puede negar a los militares de manera general —sin desconocer la Constitución— el ejercicio del derecho de asociación para asegurar la defensa de sus intereses estrictamente profesionales, siempre que, en su aplicación, no afecte la disciplina militar, por ejemplo al recurrir a fórmulas como las de reclamación jerárquica o gestión ante las autoridades responsables.

Monique LIONS

SEGOVIA, Rafael “Las elecciones federales de 1979”, *Foro Internacional*, México, vol. XX, núm. 3, enero-marzo, 1980, pp. 397-410.

En este interesante ensayo, Rafael Segovia ofrece un panorama de las elecciones federales de 1979, primeras que se realizan para la integración de la cámara de diputados, bajo los supuestos de la reforma electoral de 1977. Los resultados electorales de 1979 se contrastan con los anteriores de 1973 y 1976 a efecto de derivar sugestivas conclusiones en cuanto a índices de abstención e incrementos y reducciones en la captación del electorado por los partidos políticos.

El artículo está dividido en los siguientes capítulos: algunas razones de la abstención; los resultados del PRI; el voto por el PAN; las razones del norte; el caso del PCM; los otros partidos minoritarios; un problema decisivo: el voto urbano y la representación proporcional.

En el primer capítulo, el autor al hablar de algunas de las razones del abstencionismo, señala que en México la caída del número de votos es más un signo de una posible pluralidad y de un inicio de respeto por el recuento exacto y preciso, que una señal de decrepitud o caída del sistema político.

Al referirse a las razones de carácter técnico, Segovia pone mucho énfasis en el problema que constituye el padrón electoral, cuyo abultamiento en 1973 y 1976 llegó a cifras insospechadas, por ejemplo: que en 1973, de los 197 distritos electorales en que se hallaba dividida la República, 52 regis-

traban a más votantes que ciudadanos; en 1976 esto mismo ocurrió en 32 distritos, habiéndose reducido estas cifras para 1979 en donde sólo en cinco distritos electorales hubo una participación superior al 80 por ciento.

Dice Segovia que la LOPPE ha sido un aporte decisivo para la deflación de los resultados por la presencia de todos los partidos políticos en el proceso electoral; el haber tenido acceso a la documentación electoral, impidió que las mayorías aplastantes del pasado siguieran dándose. Así mismo precisa que al haber suprimido la LOPPE las penas para los abstencionistas, se dio un paso hacia adelante, pues ellas sólo eran motivo de irritación y antipatía para el conjunto de la población, además de que nunca eran cumplidas.

En el capítulo siguiente el autor se refiere a los resultados obtenidos por el PRI, y dice que ha tenido una caída muy pronunciada de los votos obtenidos entre 1973 y 1979, pues considerando el aumento constante en el número de empadronados, obtuvo en 1973, 10.458,618 votos; en 1976, 12.869,942 votos y en 1979 cayó a 9.699,454 votos. Tan sólo de 1976 a 1979 el PRI perdió el 24.64% de su electorado.

En todo caso, expresa Rafael Segovia, que esta situación no puede presentarse como una victoria de la oposición, ya que, con excepción del PAN, todos los demás partidos hasta entonces registrados también pierden porcentajes de votación en forma muy clara. Así, de 1976 a 1979, el PPS pierde el 19.27% de su electorado y el PARM el 24.65% del suyo. De ninguna manera escapa al autor el inconveniente de contrastar las elecciones de 1976 con las de 1979, pues mientras en aquel año hubo elecciones para presidente de la República, con el consecuente incremento de la propaganda electoral y de una campaña mucho más amplia, en 1979 las elecciones se verificaron solamente para la renovación de la Cámara de Diputados.

Con gran cuidado el autor se refiere a los resultados electorales del PRI en las entidades federativas y destaca los estados que siguen siendo feudos del PRI y aquellos en los que la oposición ha tenido una mayor penetración.

A continuación, Rafael Segovia trata el caso del Partido Acción Nacional, cuyos resultados electorales son matizados en relación con los problemas internos del partido en el año de 1976 que, incluso, los llevaron a no presentar candidato para la presidencia de la República en esas elecciones. Además de que el PAN ha superado esos problemas, su fuerza electoral ha tenido cambios regionales importantes, pues siendo sus zonas principales de influencia la capital de la república, el bajío y occidente, la campaña electoral de 1979 muestra su desplazamiento hacia el norte de la república, sin que esta nueva posición elimine la presencia panista en el centro de la república.

En el siguiente capítulo, Rafael Segovia precisamente se refiere a ese

movimiento del PAN hacia el norte y explica que son varias causas que han contribuido a ello, que aún no están perfectamente estudiadas y que deben ser objeto de reflexión. El autor manifiesta que: "La amplitud del voto panista en todo el norte del país —con una excepción de Tamaulipas— sólo puede comprenderse como una actitud de enfrentamiento con el centro, en quien se ve a un defensor de los estados subdesarrollados de la república, considerados, de una manera a todas luces injusta, un lastre para el desarrollo y pujanza nortños". (p. 403.)

En seguida se presenta el caso del Partido Comunista Mexicano, el que, según el autor, venía a tapar un hueco abierto en la izquierda del espectro político, que el PPS no podía llenar. Hablar del PCM, dice Segovia, es hacer referencia a un partido estrictamente regional y urbano, que concentra su fuerza electoral "en ciudades donde existen universidades controladas en mayor o menor medida por sindicatos dominados a su vez en mayor o menor medida por el PCM". (p. 404.)

En cuanto a la motivación del voto comunista, el autor se pregunta en qué medida es una manifestación de protesta y no un voto por el socialismo, lo que, en cierta forma, lo coloca en una situación parecida a la del PAN. Segovia, pone mucho énfasis en el éxito del PCM que pasó de la ausencia electoral a convertirse en la tercera fuerza electoral del país.

Por lo que se refiere a los otros partidos minoritarios, el autor escribe, con respecto al PPS, que se encuentra en la peor situación de su vida política al tener que compartir un espacio muy exiguo con el Partido Socialista de los Trabajadores, observándose desde 1973 una caída continua en el número de su electorado que incluso se manifiesta en estados de la república en los que había alcanzado resultados un poco más importantes. En cuanto al PARM, las crisis internas, dice Segovia, son más visibles, habiendo encontrado una justificación para su existencia al convertirse en refugio de los priistas inconformes de algunos estados como Tamaulipas, Sinaloa, Jalisco y Veracruz, donde el PAN de hecho era inexistente. El PARM, dice Segovia, es un partido ultraminoritario pero que no está en peligro su vida gracias a la generosidad de la ley electoral.

Por otra parte, la presencia del PST y del PDM en las elecciones de 1979 ocasionaron una dispersión más acentuada de los votos de la oposición. Estas dos miniorganizaciones lograron conservar su registro por los votos ganados en la ciudad de México y en el Estado de México.

Por lo que se refiere al voto urbano, el autor considera que de los 300 distritos electorales 128 pueden ser considerados como urbanos y que en ellos se presenta una situación difícil para el PRI, pues en 63 de esos distritos este partido no alcanzó el 50% de la votación y sólo en 20 pudo rebasar el 60 por ciento.

Al hablar de la representación proporcional, Segovia escribe que de los dos procedimientos señalados en la LOPPE para el reparto de las curules por este sistema, se eligió aquel capaz de preservar la vida de los partidos políticos más pequeños; pues la utilización del cociente rectificado aseguraba la supervivencia del PPS, PARM y PDM, con lo que, consecuentemente, se privó de algunos diputados al PAN y al PCM. En un cuadro muy ilustrativo, el autor presenta la forma en que se hubieran repartido las curules de haberse establecido una proporción integral al cociente en la república. Finaliza Rafael Segovia su interesante trabajo apuntando que aunque no existe un método de distribución proporcional absolutamente justo, el utilizado introdujo distorsiones en la atribución de curules.

Jorge MADRAZO

DERECHO DEL TRABAJO

GUSTAVSEN, Bjorn, "Mejora del medio ambiente de trabajo: ¿Una nueva estrategia?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 99, núm. 2, abril-junio, 1980, pp. 173-188.

La ley sobre el medio ambiente de trabajo en Noruega ha establecido desde 1977 la obligación de que en los empleos debe proporcionarse a quienes los ocupan, cierto grado de libertad y posibilidades razonables de perfeccionar y mantener sus calificaciones profesionales; para el logro de este propósito se considera necesaria la reforma del lugar de trabajo y se plantea una estrategia en la que participan los trabajadores. Sólo que no se ha logrado el cumplimiento de la disposición legal y por ello la Federación de Sindicatos de Noruega ha presentado al parlamento una iniciativa que incluye un programa completo, de alcance nacional, en pro del mejoramiento del ambiente laboral, con enfoque hacia estos cuatro objetivos: 1) La protección contra sustancias tóxicas; 2) Protección contra los trastornos y problemas de índole social y psicológica; 3) La necesidad de considerar las diversas influencias nocivas sobre el ambiente de trabajo, como son *los factores de tensión*, y 4) La participación de los trabajadores en cuestiones relacionadas con el problema, para fijar el orden de prioridades y estudiar posibles soluciones.

Brillante participación en la mencionada iniciativa ha tenido el autor del trabajo que reseñamos, quien es director del Instituto de Psicología del Trabajo en Oslo, centro multidisciplinario en el cual la Psicología no es sólo una