

| | |
|----------------------------------|-----|
| Derecho constitucional | 293 |
|----------------------------------|-----|

El segundo plano de su análisis, como lo habíamos destacado, es la insuficiencia de la protección administrativa del menor. En este plano destacan también dos puntos importantes:

A. La coordinación débil de las organizaciones encargadas de la protección del menor: existen en los países europeos diversos organismos que, entre otras actividades, tienen encomendada la protección del menor.

B. La elección de la intervención en favor del menor. Es evidente, como lo precisa el profesor Moderne, que en términos generales se discute de la necesidad de una acción múltiple en favor del menor: salud, educación, etcétera. Sin embargo, existen algunas categorías de menores que requieren de acciones específicas: los inválidos, etcétera.

Finalmente resume el profesor Moderne la importancia del derecho público en la protección del menor. Toda modificación, toda reforma del régimen de protección del menor implica una reflexión del lugar de éste en la sociedad y por tanto del ejercicio del poder. Es necesario crear nuevos métodos de protección del menor ante problemas actuales, como su estado de dependencia en una sociedad de consumo, la presión de los medios de comunicación masiva, etcétera.

Es sin lugar a dudas un trabajo de lectura obligada para el estudio del tema.

Jorge A. SÁNCHEZ-CORDERO DÁVILA

DERECHO CONSTITUCIONAL

BACALAO OCTAVIO, Domingo Alfonso, "El fortalecimiento del Ejecutivo y la delegación legislativa", *Anuario, Instituto de Derecho Comparado*, Valencia, Venezuela, núm. 10, 1978, pp. 83-121.

Anuncia el autor que el propósito de este trabajo es eminentemente pedagógico, pero que al mismo tiempo pretende abrir una discusión sobre el tema de la delegación de facultades legislativas, que en su concepto no ha sido suficientemente y debidamente tratado por los constitucionalistas y administrativistas venezolanos, salvo honrosas excepciones como las de Andueza, Brewer Carías y Lares Martínez.

El esquema teórico del trabajo se basa en las respuestas a las siguientes tres preguntas: ¿Cómo surge el fenómeno de la delegación? ¿Cuáles son sus soportes histórico-sociales, económicos y políticos? ¿Cuál es su base técnico-jurídica?

Asimismo, Bacalao analiza el problema de la delegación de facultades

legislativas en tres países de Europa occidental y en tres países latinoamericanos de régimen democrático o cercano a él. Finalmente estudia con mayor detenimiento el caso venezolano.

Empieza el autor por hacer algunas consideraciones en torno a la crisis de la estructura clásica de los poderes, que a causa de las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales surgidas a partir de las dos guerras mundiales, ha propiciado que los órganos legislativos hayan dejado de ocupar el papel de primacía en el Estado por la sustitución del liderazgo del Ejecutivo, fenómeno que por otra parte tiene alcances mundiales. Esta misma situación ha propiciado, según el autor, que el mismo concepto de ley formal (como aquella que emana exclusivamente del Parlamento) haya entrado también en crisis y que haya cedido el paso al criterio material.

En opinión del autor, los órganos legislativos "se han revelado incapaces de asumir las funciones que exige la democracia económica debido, principalmente, a la lentitud del procedimiento legislativo y a la falta de una información suficiente" (página 87). Tal situación justifica enteramente que el Ejecutivo asuma en definitiva el *rol* fundamental en el Estado. Dice Bacalao que el liderazgo del Ejecutivo debe ser aún más trascendente en los países del Tercer Mundo o subdesarrollados, pues este órgano es quien tiene la posibilidad de implementar una política progresista y agresiva, destinada a quebrar los desequilibrios estructurales que no permiten el disfrute de la democracia para las grandes mayorías. Para que ese fin se alcance, al Ejecutivo "deben dársele todos los poderes".

Es claro, para nosotros, que las anteriores afirmaciones del autor están orientadas por su preocupación de que la vigente Constitución venezolana, según afirma él mismo, otorga al Congreso amplias facultades y disminuye las del órgano Ejecutivo. Gran preocupación ocasiona al autor el hecho de que en Venezuela se piense en fórmulas parlamentarias cuando la tendencia en los nuevos Estados es la de adoptar formas neopresidencialistas.

Dos ideas nos sugieren las opiniones del autor: la primera en el sentido de que la Constitución venezolana es una constitución nominativa, al igual que otras latinoamericanas, y que a pesar de que el texto fundamental otorgue más facultades al Congreso, quien en realidad asume el liderazgo en el Estado venezolano, es el propio titular del Ejecutivo el que seguramente ejercerá facultades que no le han sido consignadas en el orden jurídico. Por otra parte, consideramos que es cierto que las modernas tendencias del constitucionalismo ponen el acento del poder político en el órgano ejecutivo, quien debe estar dotado de im-

portantes facultades para promover el desarrollo de los pueblos. Sin embargo, esto no es exactamente equivalente a darle "todos los poderes" al Ejecutivo para que ese fin se alcance, como el autor afirma.

Bajo este orden de ideas, la delegación de facultades legislativas, entendida como el traslado de funciones legislativas por parte del titular nato de las mismas en favor del órgano ejecutivo, es prácticamente un imperativo. El Ejecutivo debe dictar normas del mismo nivel jerárquico que la ley formal. Siendo esto así, la función de los modernos parlamentos, según Bacalao, es la de convertirse en la gran tribuna política del país y la de ejercer una función controladora.

A continuación el autor realiza un somero análisis de cómo funciona la delegación de funciones legislativas en tres países europeos, que son Francia, Italia y Alemania y en tres países de Latinoamérica que son México, Colombia y Venezuela.

Particularmente en cuanto a Venezuela, señala que en este país existe un régimen presidencial parlamentarizado, donde el Congreso tiene una amplia competencia normativa en perjuicio de la facultad legislativa material del Ejecutivo, lo que no corresponde a las necesidades de una democracia. El autor ha propuesto en otros trabajos una reforma constitucional para modificar tal situación.

Con respecto a la delegación legislativa, advierte que, a pesar del predominio teórico del Legislativo, la Constitución venezolana sí ha aceptado esta forma de fortalecimiento del Ejecutivo, es decir, a través de la delegación legislativa, que ha quedado consagrada en el artículo 190, ordinal 8, de la Constitución. Dicha disposición prevé que el Ejecutivo puede dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por la ley especial. Según Bacalao, los términos económicos y financiero a que alude el dispositivo mencionado abren un inmenso campo para la actuación del órgano administrativo. A continuación el autor analiza los requisitos que la Constitución establece para que proceda la delegación de facultades legislativas y, por último, se refiere a los dos casos en que el Ejecutivo ha hecho uso de estas facultades.

Aunque podemos estar equivocados nos ha parecido, por algunas afirmaciones del autor, que sostiene tesis muy parecidas a las de una dictadura constitucional, fórmula en la que varios juristas latinoamericanos han querido encontrar la solución más viable para el retraso en el que viven los estados de la región. Desde luego que para aquellos países que sufren una dictadura militar el llegar a una dictadura constitucional sería un importante avance pero, para aquellos países con un

régimen más o menos democrático, el establecimiento de esta fórmula equivaldría a dar pasos hacia atrás.

Nosotros creemos que no es indispensable para el progreso de los pueblos latinoamericanos que todo el poder —como dice el autor— se deposite en manos del Ejecutivo, sino que debe tratarse de una responsabilidad compartida por los distintos órganos del gobierno. Las facultades del Ejecutivo deben estar siempre adecuadamente controladas y supervisadas por los órganos legislativos y judiciales. Esto se puede lograr a través de procedimientos ágiles que no frenen la rapidez con la que deben tomarse las decisiones políticas trascendentales. A riesgo de parecerle al autor de este trabajo que no hemos asimilado “las modernas tendencias del derecho constitucional”, sostenemos que la facultad legislativa material del Ejecutivo debe reservarse para los casos de crisis nacional generalizada, y que deben incorporarse al proceso legislativo la iniciativa popular, el veto popular y el referéndum.

Jorge MADRAZO

DWORKIN, Ronald, “We do not have a Right to Liberty”, en Cunningham, Robert L. (ed.), *Liberty and the Rule of Law*, Texas, Texas A. & M. University Press, 1979 (Texas A. & M. University Economic Series, núm. 3), pp. 167-181

A primera vista podría parecer paradójico que el hombre que ha puesto de moda en la teoría del derecho y en la teoría política el tema de los derechos, comenzara un trabajo negando alguno de los más populares. En realidad esta aparente paradoja se diluye desde la lectura del subtítulo en que Dworkin escribe: “libertades, no libertad”.

El autor se pregunta si efectivamente tenemos un derecho a la libertad. Muchos, señala, así la consideraron y dicho derecho ha recibido mucho más juego que sus competidores. Ciertamente, la mayoría concede que el derecho a la libertad no es el único derecho político y que los reclamos de libertad pueden ser limitados, por ejemplo, para proteger la seguridad o la propiedad de otros. En esta forma el *consensus* en favor de un derecho a la libertad es muy amplio, aunque, considera Dworkin, erróneo.

Observa el autor que cualquiera, a excepción de los extremistas, reconoce la necesidad de un compromiso entre la igualdad y la libertad. Toda pieza importante de legislación social está conformada por la supuesta tensión entre estos dos fines políticos. Dworkin apunta que este conflicto lo tiene en mente cuando se pregunta si tenemos un de-

recho a la libertad. Si la libertad —dice el autor— es simplemente algo que todos nosotros queremos (como “aire acondicionado o langosta”), entonces no estamos facultados para sostener tales libertades frente a lo que, se considera, puede ser el derecho de los otros a una participación y trato igual. Pero si nosotros no decimos simplemente que queremos estas libertades, sino que estamos dotados de ellas, entonces hemos establecido, al menos —indica Dworkin—, una base para demandar un compromiso.

El autor tiene en mente la definición tradicional de libertad como ausencia de constreñimiento por parte del gobierno sobre lo que un hombre puede hacer o querer hacer. Al respecto recurre a la definición de Isaias Berlín: “el sentido de libertad implica no simplemente ausencia de frustración, sino ausencia de obstáculos a posibles opciones y actividades —ausencia de obstrucciones a lo largo del camino que un hombre puede decidir caminar”. Esta concepción de libertad —observa Dworkin— es tenazmente neutral en cuanto a las actividades que un hombre puede seguir: se disminuye la libertad de un hombre cuando le impedimos expresarse como desea, pero disminuimos su libertad, también, cuando le impedimos matar o difamar a otros. Estas últimas limitaciones pueden ser justificables; sin embargo —señala el autor— lo son únicamente porque son compromisos necesarios para proteger la libertad o seguridad de otros, no porque tales limitaciones no contradigan el valor independiente de libertad. En este sentido neutral y comprensivo de libertad, libertad e igualdad compiten. Las disposiciones jurídicas son necesarias para proteger la igualdad; pero —subraya Dworkin—, inevitablemente comprometen la libertad.

Los liberales, como Isaias Berlín —comenta el autor— se contentan con este concepto neutro de libertad porque estimula la claridad de pensamiento: permite identificar lo que se pierde cuando el hombre acepta limitaciones a sus acciones en virtud de algún otro fin o valor. Para Dworkin, sin embargo, este concepto neutro de libertad causa más confusión que claridad. Esta confusión aumenta cuando tal concepto es asociado con la idea popular de que el hombre tiene un derecho a la libertad.

Parece razonable —señala el autor— que cuando preguntamos si tenemos un “derecho a la libertad” en un sentido neutro debemos necesariamente establecer de alguna manera el sentido de derecho subjetivo (*right*). Observa Dworkin que no sería difícil encontrar un sentido del término con base en el cual pudiéramos decir, con confianza, que los hombres tienen un derecho a la libertad. Se podría decir, por ejemplo, que alguien tiene un derecho a la libertad si es de su interés tener

libertad o que sería bueno para él tenerla. En este sentido —dice el autor— podría conceder que los hombres tienen un derecho a la libertad; sin embargo, en este sentido habría que conceder, también, que los hombres tendrían un “derecho al helado de vainilla”. Esta concesión sobre la libertad sería, sin embargo, de muy poco valor para el debate político.

Si el derecho a la libertad juega un papel más importante en el debate político, entonces tiene que ser un derecho en un sentido más fuerte. Dworkin recurre a su teoría de derechos subjetivos en la cual, señala, le parece haber recogido los argumentos que los hombres hacen cuando alegan derechos políticos y morales (véase: Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Londres, Duckworth, 1978, pp. 184-205): si alguien tiene un derecho a algo, entonces sería malo (*wrong*) para el gobierno negárselo aun si fuera en favor del interés general el hacerlo. Este sentido de derecho subjetivo —observa el autor— parece muy cercano al sentido usado en la argumentación política y jurídica en los últimos años. Marca el concepto distintivo de un derecho individual contra el Estado, lo cual constituye el núcleo de la teoría constitucional.

Piensa que un derecho a la libertad no tendría mucho peso en los argumentos políticos si se basara en un sentido de derecho tan débil como éste. Si nos fundamentáramos en un concepto de derecho como éste, entonces, parece obvio, que no existe un derecho general a la libertad en cuanto tal. Dworkin demuestra lo anterior con un ejemplo y dice: no tengo un derecho político para manejar hacia arriba en la avenida Lexington si el gobierno escoge hacer la avenida Lexington de un solo sentido hacia abajo. Esta es una justificación suficiente y sería ridículo que yo argumentara que, por alguna razón, esto es de todos modos malo. Podría decirse —señala el autor—, que lo que ocurre es que no se entendió apropiadamente el concepto de derecho a la libertad: el derecho a la libertad no significa que existe un derecho a toda la libertad, sino, simplemente, a libertades importantes o básicas. Al respecto comenta Dworkin que cualquier disposición jurídica es, como diría Bentham, una infracción a la libertad; sin embargo, tenemos un derecho a ser protegidos únicamente contra infracciones serias o fundamentales a la libertad. Esta cualificación produce una cuestión de gran importancia: ¿qué significa que el derecho a la libertad se limite a libertades básicas o que protege únicamente contra infracciones serias? En su típica forma de argumentación el autor supone dos situaciones en las cuales el gobierno limita: 1) impide a un hombre a expresarse en cuestiones políticas; 2) impide a un hombre a conducir su automóvil en sentido ascendente en la avenida Lexington. Dworkin se pre-

gunta cuál es la conexión entre estos dos casos y la diferencia que hace que aunque ambos sean casos en los que el hombre está limitado y privado de libertad, su derecho a la libertad es únicamente infringido en el primero y no en el segundo. Una primera teoría consideraría que el ciudadano en ambos casos se encuentra privado del mismo bien, esto es, de la libertad; pero en el primero la cantidad de bien del cual se le priva es, por alguna razón, mayor (en cantidad o impacto) que en el segundo. Esto, señala el autor, parece bizarro porque es muy difícil pensar en la libertad en términos de un bien y porque no es fácil medir la relativa disminución de libertad ocasionada por diferentes tipos de disposiciones o límites. Además, si nosotros calculamos el grado de frustración que una limitación produce, esta misma frustración sería la que produjeran las leyes contra el robo o, inclusive, las disposiciones que regulan el tránsito, etcétera.

La segunda teoría sostiene que la diferencia entre los dos casos tiene que ver, no con el grado de libertad implicada, sino con el carácter especial de la libertad cubierta por el derecho. Según esta teoría, el delito implicado en una disposición que limita la libertad de expresión es de carácter diferente y no sólo de grado de aquella disposición que impide a un hombre conducir en sentido ascendente en la avenida Lexington. Observa Dworkin que esto parece plausible, aunque no es fácil establecer por qué esta diferencia en carácter aparece en algunos casos y no en otros. Además, subraya, si la distinción entre libertades básicas y otras libertades es defendida en esta forma, entonces la noción de un derecho general a la libertad ha sido completamente abandonado. Ahora bien —se pregunta el autor— ¿si no existe un derecho general a la libertad, por qué los ciudadanos en una democracia tienen derecho a una específica clase de libertad, como la libertad de expresión o la libertad de credo? Si tenemos un derecho a libertades básicas no es porque sean casos en los cuales la libertad se encuentre de manera especial en juego, sino porque la infracción a las libertades básicas nos perjudica más allá del impacto en la libertad; lo que tenemos no es un derecho a la libertad, sino a los valores o intereses que estos constreñimientos afectan.

Dworkin fundamenta un derecho individual en este sentido en los siguientes presupuestos. El gobierno tiene que tratar a los que gobierna con consideración (esto es, como seres humanos capaces de sufrir y frustrarse) y con respeto (esto es, como seres humanos capaces de producir concepciones inteligentes de cómo deben vivir sus vidas y actuar con base en ellas). El gobierno tiene que tratar a las personas no sólo con consideración y respeto, sino con igual consideración y respeto. Estos

postulados, tomados en su conjunto, constituyen lo que el llama "la concepción liberal de la igualdad". La pregunta crucial en el trabajo de Dworkin es la siguiente: ¿dentro de un Estado que se supone gobernado por una concepción liberal de la igualdad qué desigualdades en bienes, oportunidades y libertades son permitidas y por qué? Para Dworkin la respuesta a tal pregunta yace en la siguiente distinción: los ciudadanos gobernados por una concepción liberal de la igualdad tienen un derecho a igual consideración y respeto; sin embargo, existen dos diferentes derechos que pueden ser comprendidos por este derecho abstracto: 1) derecho a un trato igual, esto es, a una misma distribución de bienes y oportunidades; 2) derecho a ser tratado como igual, esto es, un derecho no a una igual distribución de algún bien u oportunidad, sino de igual consideración y respeto en la política acerca de cómo han de ser distribuidos los bienes y las oportunidades. Dworkin considera que un derecho individual a ciertas libertades tiene que ser reconocido *únicamente cuando el derecho fundamental a ser tratado como igual muestra que requiere de estos derechos*. Si esto es correcto, señala el autor, entonces el derecho de diferentes libertades no entra en conflicto con ningún supuesto derecho a la igualdad sino, por el contrario, se sigue de una concepción de igualdad considerada más fundamental.

Dentro de este orden de ideas un gobierno que respeta la concepción liberal de la igualdad sólo puede constreñir la libertad basándose en limitados tipos de justificación. De lo anterior se sigue que dentro de esta teoría de derechos cabe la idea de que tenemos diferentes derechos de libertad: e.g. libertad de expresión, libertad de credo, etcétera, y el argumento en favor de una específica libertad puede ser completamente independiente del argumento en favor de otra y no existe inconsistencia en afirmar la una y rechazar la otra.

Rolando TAMAYO Y SALMORÁN

FABRE, Michel-Henry, "Le giscardisme constitutionnel: un chagrin d'amour?", *Revue Du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, núm. 3, mayo-junio, 1981, pp. 571-580.

"Por giscardismo constitucional —apunta el autor— entendemos el papel institucional que desempeñó el presidente Valéry Giscard d'Estaing (V.G.E.), es decir, las incidencias del septenio (1974-1981) en las relaciones del presidente de la República con los demás poderes públicos, poderes soberanos por delegación, o con el mismo pueblo, poder soberano originario." En cuanto a la "pena de amor", la expresión tiene el

sentido de decepción política. Y de preguntarse el profesor Fabre “¿por qué sería el giscardismo constitucional una pena de amor, al menos para algunas personas?”

Al día siguiente de la elección presidencial de 1974, al recordar la actitud de inconformidad crítica que el presidente recién elegido manifestó a menudo ante el estilo de gobernar del presidente Charles de Gaulle (1959-1969), hubo quien auguraba cierto eclipse del jefe del Estado en favor del primer ministro y del Parlamento. Pero no sucedió así.

En efecto, en sus relaciones con el gobierno y el Parlamento, Giscard d'Estaing no innovó, sino que no tardó en adoptar la concepción del poder que elaboró el presidente de Gaulle, así como la interpretación que éste dio a la Constitución, según la cual el jefe del Estado es también jefe del gobierno y el primer ministro es simplemente primer ministro —actitud que no dejó de causar decepciones entre los electores que dieron sus votos a V. Giscard d'Estaing, estima el autor.

Es más, la presidencia giscardiana innovó fundamentalmente su comportamiento para con el pueblo: durante el septenio no se celebró referéndum alguno —cuando, en once años, el general De Gaulle recurrió cinco veces a este tipo de consulta popular—. “El presidencialismo del general era esencialmente popular, en cambio el de Giscard d'Estaing aparece como más tecnocrático, y tendía en cierta medida hacia el gobierno de los magistrados.” De ahí también la decepción del electorado gaullista ante la actitud del segundo sucesor del presidente De Gaulle.

Al analizar las relaciones del presidente V. Giscard d'Estaing con los demás poderes públicos (gobierno y Parlamento) y con el pueblo, el autor se propone investigar las razones de la “doble pena de amor de los giscardianos y de los gaullistas”.

I. “LA PENA DE AMOR DE LOS GISCARDIANOS

1. *El presidente V. Giscard d'Estaing se inspiró directamente* en la conducta del general De Gaulle, tanto en lo concerniente a la elección (*le choix*) de los miembros del gobierno, como a la dirección del mismo.

El fundador de la V República determinaba la estructura general del gobierno, revocaba individualmente a los ministros y escogía a sus sucesores respectivos. El presidente V. Giscard d'Estaing adoptó un proceder idéntico al fijar la composición del gobierno y al decidir las diferentes modificaciones ministeriales que sobrevinieron durante su septenio.

Por su parte, el general De Gaulle instauró el sistema según el cual el presidente de la República acumula las funciones de jefe del Estado

y del gobierno; sin embargo, concedía una libertad de acción más o menos amplia a su primer ministro, en función de su personalidad y de las circunstancias. En cambio, y a ejemplo del presidente Georges Pompidou (1969-1974), Valéry Giscard d'Estaing, durante los primeros dos años de su mandato, intervino en todos los dominios —lo que provocó la renuncia del primer ministro, Jacques Chirac, en septiembre de 1976—. Desde entonces, y si bien el presidente ha proclamado que el jefe del gobierno era el primer ministro, no por ello dejó de ejercer un papel de “animación, impulsión y dirección general de la política francesa”. Ciertamente, su primer ministro, Raymond Barre, gozó de gran libertad en los dominios económico y social, pero el presidente era quien decidía en última instancia, en materia de política extranjera, defensa nacional y ultramar —lo que equivalió a restablecer la práctica gaulliana del “dominio reservado”.

2. *En su relaciones con la Asamblea Nacional*, el presidente V. Giscard d'Estaing también se inspiró del estilo de gobernar del general De Gaulle, aunque en grado menor; por otra parte, a diferencia de éste, favoreció el control del Parlamento sobre el gobierno.

Por una parte, la Constitución da al presidente una serie de armas tendentes a “estimular” la Asamblea en la elaboración de las leyes; citemos:

— el artículo 48, párrafo 3o, permite al gobierno fijar con carácter de prioridad el orden del día de las cámaras: el porcentaje de leyes de iniciativa parlamentaria —que era del 23% durante la presidencia de G. Pompidou— bajó al 18% con V. Giscard d'Estaing;

— el artículo 40 permite declarar improcedentes las proposiciones o enmiendas parlamentarias susceptibles de aumentar las cargas públicas: se aplicó en promedio 212 veces al año, contra 140 veces con el presidente Pompidou;

—en los términos del artículo 41, los presidentes de las asambleas declararon improcedentes diez proposiciones de ley entre 1959 y 1969, y treinta y siete durante la presidencia de V. Giscard d'Estaing;

—la confianza acerca de la votación de un texto fue planteada diez veces entre 1959 y 1969, nunca entre 1969 y 1974, y ocho veces entre 1974 y 1981;

—los gobiernos giscardianos convocaron con frecuencia la comisión mixta paritaria, medida que, junto con la declaración de urgencia, suprime el vaivén entre la Asamblea y Senado y pone fin al debate parlamentario: las leyes adoptadas según este mecanismo especial pesaron del 10% en 1977 al 30% en 1978.

Por otra parte, precisa subrayar que, siguiendo el ejemplo del presi-

dente G. Pompidou —quien, desde el principio de su mandato, estableció relaciones amenas con las asambleas y puso fin a la guerra fría que oponía la presidencia de la República y el Senado—, el presidente Giscard d'Estaing favoreció el ejercicio del control parlamentario sobre el gobierno.

Así es como, durante el ceremonial de formación del nuevo gobierno, el primer ministro solía plantear la cuestión de confianza no solamente ante la Asamblea sino ante el Senado, con debate y votación en ambas cámaras; de la misma manera, se reforzó el control sobre la acción ministerial, gracias a la buena voluntad del gobierno y mediante diferentes procedimientos parlamentarios: consigna a los ministros de contestar cuanto antes las preguntas escritas, comisiones de encuesta o de control con medios idóneos y bien aceptadas, declaraciones más sistemáticas del gobierno, ampliación de los poderes y medios de acción del mediador, etcétera.

II. "LA PENA DE AMOR DE LOS GAULLISTAS"

"En sus relaciones con el pueblo, el presidente V. Giscard d'Estaing no solamente difiere del general De Gaulle, sino que se le opone radicalmente, lo que explica la pena de los gaullistas" —destaca el autor.

Sin embargo, V. Giscard d'Estaing no innovó enteramente, pues su política popular estaba inspirada en la de su predecesor inmediato, el presidente Pompidou. Su actitud puede analizarse como una acción doble, a la vez positiva y negativa, que tendía a reducir el poder colectivo del pueblo y a incrementar la libertad individual.

1. *El giscardismo reduce el poder colectivo del pueblo.* El presidente De Gaulle solía consultar frecuentemente a la nación, bien directamente mediante el referéndum (cinco veces entre 1959 y 1969), o bien indirectamente mediante el derecho de disolución de la Asamblea Nacional (dos veces, en 1962 y 1968). El presidente Pompidou nunca utilizó la disolución y organizó solamente una consulta popular, en 1972, relativa a la ampliación de las comunidades europeas.

Por su parte, el presidente V. Giscard d'Estaing no recurrió a la disolución y tampoco al referéndum. Se limitó a agitar la amenaza de la disolución en 1977, 1978, 1979 y 1980, y a evocar la posibilidad de un referéndum en caso de que fueren modificadas las competencias de la Asamblea europea. Por otra parte, cabe destacar que en la contienda relativa a los procedimientos de revisión de la Constitución, el presidente se pronunció en favor del artículo 89, que da competencia al Parlamento reunido en Congreso y, en consecuencia, permite prescindir

del pueblo; en efecto, en las tres reformas constitucionales de 1974 (2) y 1976, V. Giscard d'Estaing optó por la aprobación por el Congreso, descartando así la consulta popular, en los términos del mismo artículo 89.

Ciertamente, a ejemplo de los presidentes De Gaulle y Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing dirigía mensajes a la nación, principalmente con motivo de las elecciones legislativas; pero, a diferencia de sus dos predecesores, el presidente se negaba a aceptar su responsabilidad ante el pueblo: en 1978, declaró que llevaría a cabo su mandato hasta el término legal, sea cual fuere el resultado del escrutinio legislativo.

"Así es como el presidencialismo giscardiano perdió toda dinámica popular, si bien aumentó la libertad de cada ciudadano."

2. *El giscardismo incrementa la libertad individual del pueblo.* Después de la reforma constitucional capital, realizada por el presidente De Gaulle en 1962, que instituyó la elección del presidente de la República mediante sufragio universal directo, al presidente V. Giscard d'Estaing es a quien se deben las extensiones ulteriores de las libertades individuales.

En efecto, en primer lugar, a las pocas semanas de su arribo al poder, mediante la ley de 5 de julio de 1974, V. Giscard d'Estaing fijó a los dieciocho años la edad electoral —2 400 000 jóvenes adquirieron así el derecho de sufragio—; también, la ley electoral de 18 de junio de 1978, relativa a los casos de fallecimiento o impedimento de un candidato, da el carácter de incontestable a la elección presidencial y garantiza la libertad política al nivel más alto del Estado.

De manera más general, el presidente V. Giscard d'Estaing reforzó la garantía de las libertades individuales, al extender el dominio del control de la constitucionalidad. En efecto, desde 1971, el Consejo constitucional empezó a afirmar su papel de defensor de las libertades individuales; este aspecto de su función lo desarrolló y lo amplió el presidente con la ley constitucional de 29 de octubre de 1974 que, al reformar el artículo 61, da facultad a un grupo de sesenta diputados o senadores para someter al examen del Consejo, antes de su promulgación, toda ley que violare una o varias libertades individuales: de ahí que si bien protege al gobierno contra el Parlamento y a éste contra aquél, ante todo el Consejo constitucional vela por las libertades de los ciudadanos frente al poder, sea cual fuera.

Así es como, hoy en día, a los veintidós años de su creación, el Consejo aparece como titular de derecho y de hecho de un poder de apreciación de la oportunidad de la ley, es decir, en cierto modo —destaca el autor—, de "un veto legislativo". Esta situación responde a las

aspiraciones del presidente V. Giscard d'Estaing, quien el 8 de noviembre de 1977 comparaba la alta jurisdicción "a las cortes supremas que existen en Estados Unidos y en otros países" —situación que el profesor Fabre analiza como "la introducción en Francia de un nuevo poder, el poder de los jueces, que el general De Gaulle nunca hubiere imaginado...".

CONCLUSIÓN

Por nuestra parte, estimamos que la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing refleja, por un lado, la independencia y el liberalismo que el estadista no dejó de demostrar desde su llegada a la escena política en 1956 y, por el otro, una interpretación original de las instituciones de la V República francesa, que, si bien difiere en varios dominios de las concepciones gauliana y pompidoulana, debe analizarse como una aportación enriquecedora a la práctica del régimen, más que como "una pena de amor" infligida a unos nostálgicos.

Monique LIONS

FOLLIOT, Michel, G., "Un événement des relations internationales aériennes: l'Accord aérien sino-américain du 17 septembre 1980" *Revue Française de Droit Aérien*, París núm. 4, octubre-diciembre, 1980, pp. 369-378.

El 17 de septiembre de 1980, el presidente James Carter firmó una serie de cuatro acuerdos sinoamericanos concernientes a los textiles, servicios consulares, transportes marítimos y relaciones aéreas, respectivamente.

Resultado de largas negociaciones, el acuerdo aéreo se analiza como uno de los componentes principales de las relaciones entre China y Estados Unidos. En efecto, instrumento jurídico que consagra el restablecimiento de las relaciones aéreas bilaterales, suspendidas en 1949, este acuerdo —estima el autor— se sitúa en un contexto político más amplio que el de la propia aeronáutica; por otra parte, su alcance —que desborda el marco bilateral y es susceptible de influir las relaciones de Estados Unidos con varios países— significa posiblemente una evolución de la política aeronáutica norteamericana.

I. EL CONTENIDO DEL ACUERDO

Las partes convinieron que las disposiciones del acuerdo tendrán una

validez mínima de tres años, y se previó que varias de estas disposiciones podrán interpretarse con cierta flexibilidad, en función de los resultados que se alcancen y, principalmente, del equilibrio económico y comercial que se realice entre ambas partes. En efecto, la preocupación por el equilibrio es el rasgo dominante del convenio, y se manifiesta en todas las cláusulas esenciales del texto.

De manera general, puede decirse que el proteccionismo de principio, asentado en favor de la parte china, no excluye cierto liberalismo; por otra parte, existe "una zona de incertidumbre jurídica" en materia de solución de las diferencias, que, manifiestamente, corresponde a la voluntad común de los Estados firmantes.

1. *Un proteccionismo de principio: las cláusulas económicas.* Este proteccionismo se manifiesta en las disposiciones económicas, a través de medidas estrictas y precisas, relativas a las rutas, los transportistas, las tarifas y capacidad o igualdad de oportunidades.

El acuerdo prevé una ruta única. (Nueva York-San Francisco-Los Angeles-Hawai-Shanghai-Pekín) durante los primeros dos años de su aplicación; cada parte designará un solo transportista —Administración de la Aviación Civil de China (AACC), y Pan American, respectivamente—. La ruta convenida incluirá todas las escalas intermedias posibles en Japón; además, y con reserva de aprobarse, podrán efectuarse servicios no regulares, por parte de transportistas diferentes de los que se designaron oficialmente.

Se prevén tres categorías de tarifas: normales, reducidas y "alineadas" o igualadas, siendo las tarifas normales la regla y la base de referencia para fijar las demás.

Las tarifas normales entrarán en vigor después de aprobarse por los gobiernos; es decir, que resulta consagrado el principio tradicional conforme al que los transportistas deberán someter sus tablas de tarifas a los gobiernos parte y obtener su acuerdo —lo que excluye las llamadas cláusulas "del país de origen" y de la "doble desaprobación", elementos fundamentales de los convenios neoliberales celebrados por Estados Unidos desde 1978.

Podrán proponerse tarifas reducidas que serán examinadas por los gobiernos, siempre que no sean inferiores al 70% de las tarifas normales más bajas y llenen al menos cuatro de las condiciones reglamentarias que las partes asentaron previamente (ida y vuelta, estancia máxima o mínima, restricciones de escalas intermedias, limitaciones de transferencias de boletos, etcétera).

En condiciones definidas y precisas, podrán proponerse tarifas "alineadas", susceptibles de competir con tarifas equivalentes que establez-

can transportistas terceros. Esta disposición tiende a proteger las partes, y fundamentalmente a la China Popular, contra las tarifas bajas que los japoneses pudieran adoptar en las rutas Estados Unidos-Japón.

Por su parte, la cláusula relativa a la capacidad consagra la posición que sostuvo China en la Conferencia de Transporte Aéreo de la OACI en 1977, o sea que los términos *fair and equal opportunity to compete* debían corregirse con los de *fair and equal benefits*. En efecto, el acuerdo se refiere a *equality of opportunity, reasonable balance and mutual benefits*, es decir a la igualdad de oportunidades, un equilibrio razonable y ganancias mutuas.

Las oportunidades iguales las aseguran disposiciones que figuran en el acuerdo, relativas a la capacidad que ofrezcan las partes, o sea las de dos aviones B-747 (o su equivalente) semanales; sin embargo, si desde el primer año la China Popular operare sus vuelos con una capacidad menor, Estados Unidos deberá ajustar su propia capacidad a la de la parte china. Además, la capacidad hebdomadaria que no usare una parte será acumulativa y podrá usarse a cada momento; en realidad, los norteamericanos deberán ajustarse a las posibilidades técnicas y comerciales de la AACC.

En materia de ganancias mutuas, las partes actuarán sin reglas específicas; cuando surjan dificultades, se procederá a consultas "que se llevarán amigablemente, en un clima de cooperación y mutua comprensión".

Por su parte, el equilibrio razonable tiene carácter de prioridad; su ruptura dará lugar a cada momento a consultas y, en última instancia, se procederá a revisar el acuerdo.

En resumidas palabras, las reglas relativas a la igualdad de oportunidades y al equilibrio razonable se inspiran directamente en un proteccionismo bien asentado.

2. *Un liberalismo limitado; los charter y el flete.* En este dominio se establecieron disposiciones liberales, por convenir así a los intereses de los Estados firmantes.

En cuanto a los *charter*, la previa aprobación es la regla, debiendo formularse la solicitud con quince días de anticipación por lo menos, cuando se trate de vuelos de pasajeros o de flete y pasaje combinados. Las autorizaciones relativas a los *charter* se concederán sin "retraso indebido" y en el respecto a la "igualdad de oportunidades", para los transportistas de ambas partes. En fin, los vuelos *charter* podrán verificarse a partir de y con destino a todo aeropuerto internacional situado en los territorios respectivos de los firmantes.

Para el flete se establecieron reglas arancelarias más liberales que

las que rigen en materia de pasajeros: se depositarán las tarifas 45 días antes de la fecha del vuelo (en vez de 60) y el rechazo eventual se dará a conocer en un plazo de 25 días (en vez de 30). Cuando se trate de tarifas normales, se aplicará la cláusula de "la nación más favorecida".

Estas disposiciones, relativamente liberales, reflejan una doble preocupación por parte de los chinos: la de hacer algunas concesiones a los norteamericanos en materia de *charter*, y la de prever procedimientos flexibles en cuanto al flete, pues se espera un crecimiento sensible de los intercambios comerciales entre ambas partes, así como con otros países.

3. *La zona de incertidumbre jurídica: la solución de las diferencias.* Fuera de las disposiciones relativas a los ajustes eventuales de capacidad, el acuerdo no aporta nada nuevo en materia de solución de las diferencias. Existe solamente una cláusula general que prevé, dado el caso, "mediación, conciliación o arbitraje", en "un espíritu de cooperación amistosa y mutua comprensión"; pero el texto no precisa si estos procedimientos son alternativos o sucesivos, y tampoco cómo deberán aplicarse.

En realidad —estima el autor—, este silencio relativo no debe sorprendernos. En efecto, en sus relaciones aéreas bilaterales, los Estados Unidos recurren preferentemente a la negociación directa, oficiosa u oficial, y no a un sistema rígido y preestablecido de mediación o arbitraje. La historia del transporte aéreo contemporáneo demuestra que se usa poco el arbitraje y, de usarse, es únicamente cuando se trata de interpretar un texto cuya aplicación suscita un problema, sin que se pongan en tela de juicio las relaciones bilaterales.

En el caso de China y Estados Unidos, las partes —quienes deseaban acordar fuera del marco rígido de compromisos estrictos— sacrificaron la tradición jurídica al adoptar la citada cláusula, general e imprecisa. Dicho de otro modo, esta incertidumbre jurídica revela la voluntad de las partes de resolver los conflictos, que eventualmente surjan, al recurrir a medios políticos más que a mecanismos jurídicos.

II. EL ALCANCE DEL ACUERDO AÉREO SINOAMERICANO

Este alcance debe apreciarse bajo diversos ángulos: el derecho aéreo, las relaciones internacionales aéreas y la política aeronáutica de los Estados Unidos.

En el dominio del derecho aéreo, el acuerdo es interesante, puesto que se confiere un carácter proteccionista a disposiciones y procedi-

mientos que se adoptan generalmente en un espíritu liberal —lo que comprueba la flexibilidad del mecanismo de los convenios aéreos, así como la importancia capital de las intenciones que los promueven. También es interesante esta convención por tomar en cuenta todos los servicios aéreos entre las partes: pasajeros y fletes, tanto regulares como no regulares.

En el dominio de las relaciones internacionales aéreas, el acuerdo concreta un evento solemne y específico: el restablecimiento de los vuelos entre China y Estados Unidos, interrumpidos desde 1949, evento notable que las partes quisieron poner de relieve, puesto que constituye una pieza maestra en el acercamiento político-económico sinoamericano. En efecto, el acuerdo es ante todo un texto “político” —carácter que por sí mismo explica el contenido del instrumento.

En el dominio de la política aeronáutica norteamericana, “el Acuerdo podría ser una seña, un indicio precursor, aunque fuera algo prematuro afirmarlo desde ahora” —señala el autor. En efecto —destaca—, puede observarse que las diversas autoridades estadounidenses— Civil Aeronautics Board (CAB), Department of Transports (DOT) y Department of State (DOS)— tienen puntos de vista divergentes en materia de liberalismo en la aviación civil, y que estas divergencias, principalmente entre el CAB y el DOS, tienden a acentuarse ante los resultados económicos de la “alteración” que suscita la recesión económica en Estados Unidos. Ahora bien, los consejos de prudencia del DOS, preocupado por las reacciones negativas que en muchos países provoca la política aeronáutica norteamericana, parecen tener cierto eco en la Casa Blanca. En estas condiciones, puede estimarse que el Acuerdo sinoamericano, en su contenido y espíritu, bien podría reflejar una reacción de realismo y de prudencia por parte de Washington.

De ser así —concluye el autor—, este Acuerdo podría constituir una prueba más de la flexibilidad y el pragmatismo que en muchos casos han equilibrado eficazmente una política caracterizada por cierta torpeza, heredada de la larga tradición aislacionista de Estados Unidos.

Monique LIONS

REAL, Alberto Ramón, “Los métodos de interpretación constitucional”, *Revista de Derecho Público*, Santiago, Chile, núms. 25-26, enero-diciembre 1979, pp. 57-69.

Alberto Román Real precisa que no pretende realizar la descripción y comentario crítico de los diversos métodos de interpretación de la Cons-

titución ya que es una materia que ha sido muy estudiada, sino que persigue hacer algo más dinámico y viviente.

El autor señala una serie de presupuestos para la existencia del constitucionalismo, el que supone necesariamente los fines humanistas y personalistas del orden jurídico y que el gobierno se encuentre limitado y al servicio de los derechos humanos.

El derecho constitucional debe acudir en primer lugar al método jurídico, inductivo de principios y reglas y deductivo para la resolución de los casos prácticos "por aplicación de los principios expresos e implícitos en el sistema".

Pero, para comprender el régimen político y la constitución material y efectiva de un país, es necesario emprender un enfoque multidisciplinario de la realidad política —que es el objeto del derecho constitucional—. Así, para captar el sentido y la evolución de las instituciones políticas es necesario tener información sobre la sociología política, la ciencia política y la filosofía del régimen. "Los principios fundamentales, que son los más valiosos para colmar las lagunas y esclarecer las dudas, derivan a menudo de ideologías y tradiciones que se arraigan en creencias consustanciales con el ser histórico nacional."

El autor destaca también la importancia del método comparativo que ha sido empleado desde Aristóteles, y pone de relieve que un texto constitucional puede admitir nuevos contenidos que se requieren por los cambios históricos. Por ello, asimismo se inclina por el método histórico.

Los sujetos que interpretan la Constitución deben tener independencia y libertad de opinión, para que sus dictámenes sean útiles en la controversia interpretativa.

Real, en su conclusión número diez, indica que:

La jurisprudencia de un auténtico Poder Judicial, o de Cortes o Tribunales constitucionales, independientes, con competencia irrestricta para enjuiciar la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos, es indispensable para la defensa de la Constitución. Dicha jurisprudencia tiene poder creador y normativo para aplicar, interpretar e integrar racionalmente la Constitución. La obra jurisprudencial, así concebida, completa y adecuada, mantiene viva y actualizada, la Constitución formal.

Jorge CARPIZO

TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, "Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 10, julio-agosto 1979, pp. 59-85.

En este artículo Joaquín Tomás Villarroya ofrece una recopilación de algunas de las principales críticas enderezadas contra el proceso constituyente y Constitución española de 27 de diciembre de 1978. Ha conseguido un aparato crítico bien estructurado, ordenado y sistematizado, haciendo concluir sobre cada punto crítico las opiniones externadas por constituyentes de partidos políticos diversos, con lo que su exposición adquiere una cierta objetividad; ello se pone de manifiesto con las largas transcripciones que se incorporan al texto, de modo que a veces me ha parecido difícil encontrar la opinión personal del autor sobre algunos puntos controvertidos. La utilidad del artículo radica en que sumariamente logra dar un panorama articulado de las censuras que se han hecho a la Carta Fundamental española de 1978, que para los que vivimos fuera de la Península hubieran podido ser pasados con alguna ligereza.

Las críticas se van presentando en orden a su importancia; de los aspectos formales pasa a los materiales y verdaderamente substanciales; se inicia por la ambigüedad del Real Decreto convocatorio a Cortes y concluye con consideraciones relativas a que en el fondo la Constitución es una obra mediocre cargada de una fuerte dosis de utopía.

Las constituciones no son formuladas en el laboratorio de un científico, donde con absoluta asepsia constitucional se construye el texto de la carta fundamental, sino por el contrario, se da a luz en un campo de batalla político, económico, social, ideológico e incluso militar, al que concurre el pueblo como voluntad política, dividida en grupos, secciones, corrientes, facciones, que quieren del Estado, y aun, de la vida misma, algo distinto. Natural es entonces que en el texto de las constituciones aparezcan ambigüedades y errores, y que las presiones políticas avasallen a veces a las reglas formales.

La ambigüedad de la Constitución, según Joaquín Tomás Villarroya, nace desde el Real Decreto convocatorio a Cortes ya que éstas no fueron dotadas de facultades constituyentes, sino sólo para expedir una legislación secundaria. En este mismo sentido manifiesta que la comisión mixta prevista por la Ley para la Reforma Política, cuya labor sería la de resolver las discrepancias entre el Congreso de los diputados y el Senado sobre los proyectos de reforma constitucional, actuó jurídicamente en forma extralimitada, pues fue dicha comisión quien redactó en forma definitiva la Constitución fuera del estricto marco de su competencia. Fundamenta su afirmación con lo sucedido respecto al problema del control constitucional de la jurisprudencia, el veto del Senado sobre los proyectos de ley y la misma designación del jefe del gobierno.

Otro orden de críticas se refiere a que varios artículos de la Constitución no fueron en definitiva debatidos en el recinto de las Cortes y con la intervención de todos los constituyentes, sino negociados por grupos de diputados que se reunían en lugares ajenos a tal recinto, con lo que se violaba lo dispuesto en el capítulo V del título VII del Reglamento Provisional del Congreso de Diputados.

Mucho más importantes son las críticas relativas a la falta de originalidad de la Constitución lo que, según el autor, es muestra de la decadencia del pensamiento político y de la imaginación constitucional. La Constitución española, dice el autor, está hondamente influida por textos constitucionales europeos tales como la Constitución italiana, la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución portuguesa. En este sentido expresa Villarroya que en los autores de la Constitución hubo una pereza intelectual que a veces los llevó a traducir preceptos contenidos en constituciones extranjeras sin siquiera cuidar de expresar las mismas ideas pero bajo distintos términos. Así mismo, expresa que se incorporaron instituciones extranjeras cuya eficacia depende en sus países de razones políticas o sociales inexistentes en España y, que la imitación de las instituciones extranjeras no se hizo de una manera ordenada y racional, por lo que concluye que el resultado es una obra mediocre en el fondo y carente de finura en la presentación.

Después de censurar el estilo y sistemática de la Constitución, el autor afirma que a pesar de la gran extensión de su texto resulta una obra incompleta. Apunta que en la parte dogmática de la Constitución se han recogido materias que jamás debieron integrarse a ella, sino que debieron reservarse a una ley ordinaria y que, por otro lado, se olvida de materias que debieron haber encontrado un lugar dentro del texto constitucional y no contentarse con remitirlas a leyes orgánicas y ordinarias, razón por la cual la Constitución tardará mucho en ponerse realmente en vigor.

Por otra parte, el consenso de la Constitución se ha conseguido según Villarroya, a través de medios dudosamente satisfactorios. A este respecto señala que tal consenso se logró mediante ambigüedades y remitiendo a leyes orgánicas y reglamentarias los temas verdaderamente conflictivos, con lo que se ha aplazado el debate parlamentario, además de que los grupos mayoritarios marginaron a otras corrientes en la toma de decisiones en el proceso constituyente con lo que, para los grupos minoritarios el consenso fue en realidad una imposición.

Por último, presenta el autor distintas opiniones externadas en cuanto al apartado programático de la Constitución.

No podemos dejar de reconocer que algunas de las críticas vertidas

en este interesante trabajo son ciertas, pero tampoco podemos dejar de advertir que aun con todas sus deficiencias y carencias la Constitución española ha permitido a su pueblo, no sin escollos, ir encontrando las vías para sostener un régimen político basado en la democracia.

Jorge MADRAZO

VALADÉS, Diego, "La Comisión Permanente del Congreso de la Unión", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 113, mayo-agosto 1979, pp. 437-460.

La Comisión Permanente ha sido una de las instituciones más polémicas y controvertidas del derecho constitucional mexicano. A este respecto la doctrina se ha dividido entre quienes consideran conveniente su existencia y quienes la consideran como un órgano inútil que debería desaparecer de nuestro ordenamiento fundamental.

De cualquier forma, para fundar cualquiera de estas dos conclusiones, es requisito indispensable haber agotado previamente el estudio y exploración de este órgano, que se introdujo en el constitucionalismo mexicano a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y que bajo distintas denominaciones fue recogida en nuestras cartas fundamentales. Esto es precisamente lo que ha pretendido hacer en este estudio el licenciado Diego Valadés, propósito que desde nuestro punto de vista consume en forma por demás brillante.

Con gran minucia Valadés explora el origen, la denominación, la integración y las facultades de la Comisión Permanente.

En cuanto a la denominación, advierte que el calificativo de "permanente" no resulta del todo exacto en virtud de que este órgano sólo funciona desde que el Congreso concluye un periodo ordinario de sesiones hasta que principia el siguiente, de lo que resulta obvio que no funciona permanentemente, sino en forma temporal. Sobre este mismo aspecto, Valadés apunta que los periodos extraordinarios de sesiones no suspenden el funcionamiento de la Comisión Permanente, en tanto que en dichas sesiones el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos para los que expresamente fue convocado, razón por la cual la expresión "receso" que utiliza el artículo 78 constitucional sólo puede referirse a los periodos ordinarios de sesiones.

En seguida el autor se ocupa del problema de la integración de la Comisión Permanente. Sin duda, una de las primeras dudas que surgen al lector del artículo 78 es por qué la Comisión se integra con 29 miembros, de los cuales 15 deben ser diputados y 14 senadores. La compo-

sición de las cámaras, que actualmente es de hasta 400 en la de diputados y 64 en la de senadores, sugiere a primera vista que la fijación de 29 miembros de la Comisión es del todo arbitraria. La explicación de esta situación hay que buscarla en la evolución histórica del precepto, que con gran claridad y muy buena capacidad de síntesis plantea el autor. Después de analizar la integración de este órgano en la Constitución gaditana, la de 1824 y las dos centralistas, apunta que el artículo 73 de la Constitución de 1857 asentó el principio federalista de que cada estado o territorio de la Federación tendría un representante en el seno de la diputación permanente; cuando la Constitución de 1857 fue promulgada éstos sumaban 25, creándose posteriormente Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos, de forma tal que cuando se reformó la Constitución en 1874, el número de legisladores de la Comisión Permanente era de 29. El artículo 73 fue reformado en aquel año a efecto de indicar el número fijo de 29 miembros, en vez de la anterior fórmula de un miembro por cada estado o territorio. Este artículo fue trasplantado a la Constitución vigente con el solo cambio del número del artículo. Desde luego que estas consideraciones históricas no son suficientes para justificar que la integración de este cuerpo siga siendo en la actualidad la misma, como bien apunta Valadés.

También, en cuanto al problema de la integración, afirma el autor que ha sido un cuerpo colegiado exclusivista y monolítico, y apunta que el número total de diputados opositoristas jamás ha superado siquiera el 20% del total de diputados; no se diga respecto al Senado, en donde la oposición partidista es un fenómeno político desconocido.

A continuación Diego Valdés hace el estudio de las funciones de la Comisión Permanente dividiéndolas en cuatro sectores, según se trate de facultades que originalmente corresponden al Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores o las exclusivas de la Permanente. Las conclusiones a las que llega Valadés en cuanto a las facultades de este órgano es que éstas han crecido considerablemente, permitiéndole adoptar decisiones que son de la competencia original de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, relativas al control político de los actos del presidente y que esto ha propiciado un ensanchamiento virtual de las facultades del presidente de la República. Así mismo expresa que la única atribución de la Permanente que contribuye al control del legislativo sobre el ejecutivo es la relativa a la convocatoria para sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola Cámara.

En el inciso C, número 1, de este estudio el autor analiza la viciosa práctica que ha ejercido la Comisión Permanente en relación con la

fracción V del artículo 76 constitucional relativa a la desaparición de poderes en las entidades federativas. La intervención que la Constitución da a la Comisión Permanente en esta hipótesis se reduce a realizar el nombramiento de gobernador provisional cuando el Senado se encuentre en receso, pero lo que no puede hacer es declarar que es llegado el caso de nombrar al gobernador provisional porque han desaparecido los poderes en una entidad federativa, pues esta facultad sólo corresponde a la mencionada cámara. Sin embargo, como bien apunta el autor, en la práctica política la Comisión Permanente ha asumido también la facultad de hacer la declaratoria de desaparición de poderes. Como ejemplos cita a los casos de 1961 y 1975 ocurridos ambos en el Estado de Guerrero. A este respecto concluye Valadés que estos actos que *de facto* ejerce la Comisión Permanente son claramente inconstitucionales.

Desde nuestro punto de vista el criterio de Diego Valadés se ubica dentro del sector que considera inútil la existencia de la Comisión Permanente, con lo cual nosotros estamos completamente de acuerdo. Sin embargo, la última reforma constitucional que instituyó la suplencia dentro de la organización de la Comisión Permanente parece apuntar en la dirección opuesta.

La aparición del artículo de Diego Valadés resulta relativamente contemporáneo con la presentación de una iniciativa de algunos diputados de la oposición tendente a aumentar considerablemente el número de meses de trabajo en sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. Sin duda este interesante trabajo aportará muchas luces a quienes correspondan decidir el destino de dicha iniciativa.

Jorge MADRAZO

DERECHO DE TRABAJO

ÁLVAREZ, Alejandro, "Desarrollo reciente del movimiento obrero en México", *Investigación Económica*, México, vol. XXXVIII, núm. 150, oct-dic. 1979, pp. 321-357.

Arranca Alejandro Álvarez con el inconfundible signo de la crisis económica que caracterizó a la década de los años setenta; especial mención merece el último año del régimen echeverrista, año distinguido por el estancamiento de la producción agrícola e industrial, la agudización del desempleo, un fuerte proceso inflacionario y endeudamiento exorbitante. Todo esto provocaba una efervescencia social que se entrecruzaba con los choques en el seno de la clase dominante.