

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo 691

DERECHO ADMINISTRATIVO

ASTUDILLO MOYA, Marcela. "El federalismo mexicano y la descentralización financiera", *Problemas del Desarrollo*, México, vol. XVI, núms. 62/63, mayo-octubre de 1985.

A un año de haber ocurrido el terremoto que causó grandes estragos en México, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, dedica el número de su revista *Problemas del Desarrollo* a este tema. Destaca entre los estudios, el de Marcela Astudillo Moya, investigadora asociada de la misma institución que señala que los efectos sociales de los sismos, vuelven a poner en boga el tema de descentralización y federalismo.

El trabajo gira alrededor de la idea de que es necesario democratizar la vida regional y vencer la centralización financiera, temas íntimamente ligados con el federalismo y los aspectos financieros de éste.

Los proyectos de descentralización que se propusieron durante los dos anteriores sexenios se encontraron con la estructura rígida del país, durante la campaña presidencial de 1982 se reconoció que para lograr la descentralización de la vida nacional es necesaria la participación popular en todas las actividades de la nación, lo que significaba que los estados miembros de la federación ejercieran ciertos niveles de autoridad, dándole un contenido real al federalismo.

En la introducción la autora nos dice que es bastante claro que la descentralización no cumple su objetivo con el simple cambio a la provincia de unas oficinas públicas, se necesita una gestión democrática, que fue uno de los factores que dieron origen al federalismo, por lo tanto para que se dé la descentralización en México es necesario modificar el sistema de poder, en una palabra, fortalecer el federalismo.

El primer apartado del artículo señala que el primer paso para la reconstrucción es fortalecer al federalismo. Desde el punto de vista político la esencia del sistema federal es la división de competencias entre un gobierno global que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran, dos ámbitos de gobierno entre los cuales exista coordinación en lugar de subordinación.

Uno de los elementos esenciales del federalismo es la descentraliza-

ción que, se ha dicho, llega a ser la prueba de su existencia; únicamente deben permanecer centralizadas aquellas atribuciones que garanticen la unidad del Estado.

Desde el punto de vista técnico la descentralización es conveniente porque el contacto directo con la población permite objetivizar la toma de decisiones. Desde el punto de vista económico el sistema federal ofrece grandes ventajas, es la forma óptima de organización del Estado porque permite a cada una de las jurisdicciones políticas cumplir con las funciones económicas que se adapten mejor a sus necesidades.

En el segundo apartado del estudio, Marcela Astudillo toca la clave del problema, y que para ella es la descentralización financiera. En la extensión e intensidad que alcanza actualmente la participación del gobierno federal en la vida nacional, jugó un papel muy importante la concentración de recursos y la centralización del manejo de los mismos, por ello la autora considera que uno de los obstáculos más importantes para los proyectos de descentralización es la centralización financiera.

En este tema destaca la estructura impositiva, la distribución de competencias fiscales y la interrelación entre las haciendas de distintas jurisdicciones. Para ello analiza los principios en los que debería basarse la hacienda local para, en un segundo nivel de análisis, examinar los criterios adecuados en las relaciones que se establezcan entre los diversos ámbitos de gobierno.

El tercer apartado del estudio es el análisis del obstáculo al proyecto descentralizador, el cual, como ya señala con anterioridad es el aspecto financiero, analiza desde dos perspectivas: desde la del gasto público y la de ingresos. Destaca la segunda debido a que es indispensable encontrar los medios para financiar a las haciendas locales sin menoscabo de su autonomía. El problema que resalta en este aspecto es el de la imposición múltiple.

Una posible solución es la Ley de coordinación fiscal de 1980, que estableció por primera vez la determinación del monto de las participaciones con base en el total de los ingresos tributarios de la federación, así como en los derechos sobre hidrocarburos y minería, y no como ocurría anteriormente que sólo se consideraba a algunos impuestos.

Sin embargo, las medidas de coordinación fiscal para distribuir las participaciones fueron, para la autora, totalmente insuficientes, ya que se sigue propiciando el desarrollo regional desequilibrado, no se logra la redistribución de recursos públicos, y se acentúan los desequilibrios espaciales. En 1980 el Distrito Federal y cinco estados: Jalisco, Nuevo León, México, Tabasco y Veracruz absorbieron el 63.6% del total de

las participaciones en impuestos federales, en 1983 los mismos obtuvieron el 58.3%, mientras que a las restantes 26 entidades federativas les correspondió el 41.7%; los de menor participación fueron Aguascalientes con el 0.6% y Zacatecas con el 0.7%.

Habiendo comprobado el proceso de centralización financiera, resulta vital encontrar la fórmula de distribución de ingresos entre los Estados y esto se logrará democratizando la vida regional y fortaleciendo a las haciendas estatales.

El tema que se analiza es muy sugerente, y el análisis de Marcela Astudillo es una gran aportación debido a su interdisciplinariedad, ya que utiliza elementos jurídicos, políticos y económicos para el análisis de un tema complejo: la descentralización, que es, según la autora, la única alternativa para el desarrollo del país.

María del Carmen CARMONA L.

CHENOT, Bernard, "Le ministre, chef d'une administration", *Pouvoirs*, París, núm. 36, 1986, pp. 79-84.

Este interesante artículo del profesor Chenot subraya los rasgos fundamentales de las funciones de un ministro, como responsable de un sector de la administración francesa y como partícipe del fenómeno político de ejercicio del poder.

Resulta de especial importancia poder apreciar el rol de un ministro, de uno de los responsables de la administración pública, en un sistema jurídico presidencialista con fuertes matices parlamentarios y en un marco político pluripartidista y, muy recientemente, de alternancia en el ejercicio del poder.

El profesor Chenot ubica, acertadamente, el análisis del ministro desde una doble perspectiva: la primera como responsable de una administración y la otra como partícipe del fenómeno político. Chenot aclara que si bien el análisis de los equilibrios políticos, no constituye parte del objeto de estudio de su artículo, no es posible disociarlos del rol que juega el ministro, en el cumplimiento de sus responsabilidades administrativas, ya que aquéllas determinan la amplitud y la duración de éstas, tanto en las antiguas repúblicas —es decir, en los anteriores regímenes constitucionales— como en la actual, que se inicia en 1958.

La denominación, el ámbito competencial y el número de los ministerios pueden cambiar discrecionalmente de un gobierno a otro, tal y

como lo demuestran los cambios operados en el gabinete francés durante el llamado primer gobierno Mauroy, el segundo y el gobierno Fabius.

La doble función del ministro ha sido una constante, independientemente del régimen constitucional, en el que se ubique. El ministro siempre ha sido un personaje político, en razón de la naturaleza misma de sus funciones que están asociadas al ejercicio del poder.

El ministro participa, en consecuencia, de los dos aspectos tradicionales de la función ejecutiva: gubernamental y administrativa. No existe, pues, una frontera ni hay lugar para distinguos; el ministro es actor dinámico en el ejercicio de la función pública.

Bajo estas perspectivas, el ministro es, al mismo tiempo, responsable de una función administrativa y responsable de la acción política del gobierno, del que forma parte. Un ministro no tiene la posibilidad de escudarse detrás del error de un colaborador, ni de invocar el carácter técnico de su ministerio, para esquivar su responsabilidad.

En consecuencia, una reflexión sobre la participación de un ministro en el ejercicio de la función administrativa implica una dialéctica permanente entre el gobierno y la administración, en donde se mezclan el texto de la ley y el peso de los acontecimientos políticos.

Los distintos regímenes constitucionalmente han variado las relaciones entre el gobierno y el parlamento. Podemos observar sistemas en los que el gobierno está sometido constantemente al control y a la vigilancia del parlamento, hasta el que está actualmente en vigor, en el que a pesar del poder predominante que ejercer el parlamento, el gobierno no es de extracción parlamentaria y goza, en consecuencia, de una relativa autonomía con respecto al legislativo.

En cualquiera de estos casos el ministro es el jefe de su administración; sin embargo, siempre ha estado expuesto a los vaivenes del juego político, particularmente al acecho parlamentario casi constante, lo que le impide, con frecuencia, concentrar toda su atención en el despacho de los asuntos administrativos.

Bajo las antiguas repúblicas, la actividad cotidiana de un ministerio estaba presidida, efectivamente, por un personaje importante de la actividad política, cuya firma era autónoma y decisiva. El ministro firmaba los actos del ministerio y era el único jefe. Sin embargo, la precariedad de su función y el comportamiento del parlamento hacían que tuviera menos influencia sobre los asuntos de su ministerio que sobre la evolución política de la nación.

Es un panorama interesante el que nos describe el profesor Chenot en el que sobresalen algunas de las ventajas e inconvenientes del ejer-

cicio de un control constante y estrecho del parlamento sobre la administración.

La IV República francesa (1946-1958) demostró los inconvenientes de subordinar la acción administrativa a la supervisión permanente del parlamento. Un parlamento político, en consecuencia, de negociación de intereses de alianzas y de cambios constantes; en donde los cambios en relación de fuerzas provocaron una gran inestabilidad gubernamental e hicieron imposible, a mediano plazo, tanto la administración, como el gobierno del país.

Al mismo tiempo, el ministro debe cuidarse, políticamente, tanto del primer ministro —su jefe inmediato— como del presidente de la República. La actual configuración política del gobierno francés han llevado al extremo los riesgos de esta relación multívoca del ministro, poniendo a prueba la eficacia del sistema constitucional definido por la Constitución del 4 de octubre de 1958.

Por otra parte, este análisis resulta interesante y útil para revisar el papel de los titulares de la dependencias administrativas en nuestro país en el que el sistema presidencialista diluye, al extremo, los controles interorgánicos definidos por la Constitución, propiciando una irresponsabilidad relativa del secretario de Estado y del jefe de departamento administrativo, con respecto al Poder Legislativo, pero subordinando al extremo a estos funcionarios al poder que sobre ellos puede ejercer el presidente, casi de manera absoluta.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

VIDAL PERDOMO, Jaime, "Derecho de petición y petición de otros derechos", *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, Bogotá, núms. 267, 268 y 269, julio-diciembre de 1985, pp. 129-147.

Clasifica el autor su artículo en once temas en los que aborda con gran amplitud el estudio del derecho de petición y la distinción existente con los derechos que se pueden reclamar ante la administración, y que son los que general los procedimientos administrativos.

Afirma Vidal Perdomo que si para lo judicial aparece necesario distinguir entre derechos de petición y derechos de acción, como se ha llamado al último, resulta indispensable hacerlo en derecho administrativo cuando ante las mismas autoridades de la rama administrativa se plantea el derecho de petición y las peticiones de otros derechos. La

constitución colombiana en su artículo 45 señala que "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución."

Con claridad considera el autor la evolución histórica del derecho de petición, señala que la historia, que no siempre se consulta, ayuda a precisar el contenido y el alcance de los derechos. León Duguit distinguía la petición de interés individual (queja) y la petición de interés general (petición información). Según Colliard, la distinción puede ofrecer interés en la medida en que la posibilidad de queja debe estar otorgada a toda persona víctima de un acto arbitrario, mientras que la petición-información debe estar reservada a los ciudadanos.

Afirma el doctor Vidal Perdomo que lo más interesante es la manera como se utilizó el derecho de petición durante la Revolución francesa, puesto que ella va a marcar el devenir de la figura jurídica. El derecho de petición no está en la Declaración de 1798, pero sí en la Constitución de 1791, y en la de 1793, esta última llamada Constitución de la Montaña, se dice que en ningún caso puede ser prohibido, suspendido ni limitado. El derecho de petición ha sido utilizado como un ensayo de gobierno de masas.

Después de estas experiencias desbordadas del ejercicio del derecho de petición, las cartas constitucionales que se dictan en Francia establecen restricciones, ya sea limitando las peticiones a lo que interesa individualmente, o estableciendo que ellas deben ser respetuosas, o bien reduciéndolas a las quejas ciudadanas.

Con posterioridad (1814) se indica que deben ser por escrito y en algún momento se prohíbe que se hagan al cuerpo legislativo (1852). Finalmente desaparece el derecho de petición en las leyes constitucionales de 1875 y no se le encuentra sino en los reglamentos de las Cámaras Legislativas. La Constitución actual no lo contempla y sólo figura en el reglamento de la Asamblea Nacional.

A diferencia de las últimas constituciones de Francia, en que no se menciona el derecho de petición, en la Constitución española de 1978 se habla de él en el artículo 29 y en el 77. En el primer texto se lee:

Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. Los miembros de las fuerzas o institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Disposición similar tiene la Constitución colombiana en cuanto a las fuerzas armadas.

El autor del artículo que reseñamos hace especial referencia a la legislación española; la ley de procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958; en su artículo 70 dispone que toda persona, natural o jurídica, podrá dirigir instancias a las autoridades u organismos de la administración en materia de su competencia, quienes estarán obligados a resolverlas.

La ley 92 de 1960 define el derecho de petición como la posibilidad de dirigirse a los poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia. El artículo 59 sólo exige el nombre y el domicilio del peticionario.

La legislación española separa el derecho de petición de los procedimientos administrativos; en cambio, el decreto 01 de 1984 incurre en confusión conceptual y normativa cuando quiere tratar los dos asuntos a la vez. Igualmente se aprecia cómo el derecho de petición es un derecho que va solo, es decir, que no transporta consigo ningún otro; de este modo se agota con su ejercicio y da lugar a una respuesta que es la satisfacción que él puede brindar. Diferente es, como se verá adelante, la situación de otros derechos relacionados, con los cuales los planteamientos que se hagan ante el juez o ante administración no agotan el derecho sino que inician su trámite.

En la obra dirigida por Fernando Garrido Falla se recuerda la larga tradición del derecho de petición en España y cómo Felipe II respondía personalmente los memoriales que le dirigían.

El derecho de petición fue reconocido a los españoles, y en el Senado se rechazó su extensión a extranjeros. Lo que confirma, agrega Fernando Garrido, que se trata más de una figura de participación ciudadana que de defensa de derechos.

Por medio del derecho de petición se puede instar al defensor del pueblo para que actúe conforme a sus atribuciones y para iniciar en España el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones con fuerza de ley (artículos 54 y 162).

Cita el autor la tesis de Eduardo J. Couture, consistente en que el derecho de petición es el género y el derecho de acción ante los jueces es una especie.

El doctor Jaime Vidal Perdomo señala que recién expedido el decreto 2733 de 1959, le correspondió participar en la elaboración de la resolución número 1220 de 1960 por la cual en el Ministerio de Agricultura se reglamentó la tramitación de las peticiones.

Hace referencia el autor a la ley 58 de 1982 y al decreto 01 de 1984.

La ley 58 no se propuso ni derogar el decreto 2733 de 1959 ni que se expidiera un nuevo Código de lo contencioso administrativo.

El artículo 11 de la ley 58 de 1982, en su artículo 11, numeral 1, expresó dentro del listado de facultades extraordinarias: "Modificar el Decreto-Ley 2733 de 1959 y dictar normas, de acuerdo con los principios de esta Ley, en materia de procedimiento gubernativo y revocación directa de los actos administrativos."

El decreto 01 de 1984 tiene reconocidos méritos en cuanto a la ordenación de los procedimientos administrativos.

Concluye el doctor Jaime Vidal Perdomo señalando que si se separan bien los derechos se pueden hacer fácilmente los reglamentos; si se confunden resulta complicado hacerlo.

Para finalizar parece útil destacar que el derecho de petición es un derecho político; a través de él se busca un diálogo con el poder, para instarlo a que actúe de determinada manera, no para pedirle que resuelva sobre otros derechos. Aunque haya podido dar origen en el pasado al derecho de acción, hoy en día se distinguen, como el hijo del padre o del abuelo: las constituciones modernas y las declaraciones de derechos tratan separadamente el derecho a la justicia, o al juez, o a la tutela judicial. Como lo enseñaba el profesor Garrido Falla, es el derecho a pedir, no a obtener lo pedido.

Entre nosotros la efectividad del derecho de petición que persiguen los reglamentos que deben dictarse en desarrollo de la Ley 58 de 1982, comienza con ese deslinde conceptual que hemos ensayado hacer en este trabajo.

LUIS M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

DERECHO AGRARIO

AGUILERA GÓMEZ, Manuel, "Reacciones en contra de la legitimidad revolucionaria de la reforma agraria en México", *Economía de América Latina*, México, núm. 9, 1982, pp. 109-127.

El artículo es un interesante análisis del conflicto que surgió en México a raíz de la reforma agraria consagrada por la Constitución de 1917.

Comienza este trabajo poniendo de relieve la legitimidad del Congreso Constituyente, tanto por su elección como por el apoyo del poder