

DERECHO ADMINISTRATIVO

FORET, Burton, "L'accès aux dossiers du gouvernement fédéral des États-Unis", *Revue Juridique et Politique*, París, núms. 1-2, enero-junio de 1987, pp. 69-75.*

James W. Madison ha podido escribir que "el gobierno del pueblo y por el pueblo sin informar a este pueblo, o sin poner a su disposición los medios de acceso a la información, no es sino un prólogo a una farsa o a una tragedia...".

Si bien la verdad de esta filosofía no ha sido siempre aceptada por los representantes del Ejecutivo estadounidense —apunta el autor, juez a la Corte de Apelación de Luisiana—, "el acceso del público a la información que detente el gobierno ha sido reconocido como un derecho fundamental desde la fundación del país".

Dos textos rigen hoy en día en Estados Unidos el acceso a la información del gobierno federal: la ley sobre la libertad de la información y la ley sobre la salvaguardia de la vida privada.

1. *El derecho a la información: el "Freedom of Information Act" de 1966*

Años de encuestas llevadas por el Congreso sobre el derecho del público de acceder a la información detentada por el gobierno han desembocado en la elaboración y la votación del *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966. Esta ley exige de cada agencia gubernamental que publique en el "Federal Register" los requisitos relativos:

- A las formalidades requeridas para solicitar y obtener una información determinada;
- A la naturaleza de las exigencias relativas a todos los procedimientos formales e informales;
- A las reglas procesales; y

* Ponencia presentada en el "Colloque de l'Institut International de Droit d'Expression Française (IDEF)", celebrado en Luxemburgo, los días 25 y 26 de abril de 1986.

— A las reglas de fondo, de política general y de interpretación de la aplicación uniforme.

Lógicamente, el FOIA prevé excepciones a la regla de la divulgación, es decir, reconoce el derecho del gobierno de callar la información en los dominios que especifica el texto.

A. *El deber de comunicar*

De manera general, el derecho de acceso significa que cada dependencia (*agency*) gubernamental deberá poner “prontamente” los expedientes a la disposición de “toda persona”, previa solicitud presentada por escrito y conforme a los requisitos señalados por la ley. La expresión “toda persona” engloba, de manera muy liberal, a los ciudadanos estadounidenses, los residentes permanentes extranjeros, los extranjeros, las sociedades, las asociaciones no incorporadas, las universidades, los gobiernos municipales y de los Estados, así como a los miembros del Congreso.

El FOIA se aplica a toda “agencia” federal. El texto precisa que el término *agency* abarca una serie de organismos: las agencias, las oficinas y los departamentos del Poder Ejecutivo del gobierno federal (por ejemplo, la Secretaría de Estado del Presupuesto), así como las agencias federales independientes dotadas del poder reglamentario (Comisión federal de Comercio o Agencia para la protección del Ambiente) y las sociedades de Estado bajo el control del gobierno federal (el United States Postal Service o la Tennessee Valley Authority). Sin embargo, la ley sobre la información no se aplica al Congreso, ni a las cortes federales y tampoco a determinados elementos del gabinete presidencial cuyo papel es aconsejar y ayudar al presidente.

El FOIA permite, pues, el acceso a los *agency records*, a los expedientes de la administración. Si bien la ley no define el término, los tribunales han interpretado esta expresión como designando: “1) los documentos o cualquier otro material que encierran las informaciones (fotos, disquetes, etcétera), 2) que han sido creados u obtenidos por una agencia federal, y que 3) a la fecha de la solicitud están en manos de la dependencia y bajo el control de la misma”. En cambio, la ley no exige que la agencia busque la información solicitada cuando ésta no esté en su posesión a la fecha de la solicitud.

La ley prevé que los expedientes puestos a la disposición del público podrán contener informaciones relativas a dominios muy variados: salud pública y ambiente; protección de los consumidores; gastos gubernamentales; relaciones industriales, comerciales y sindicales; libertades pú-

blicas; recaudación tributaria; historia; política extranjera; defensa nacional y economía. Ninguna agencia tiene el derecho de negar un expediente al solicitante en razón de su identidad o del uso que éste piensa hacer de la información. Solamente podrá negarse a proporcionar el expediente cuando se dé una de las nueve exenciones legislativas que señala el FOIA.

Por otra parte, la ley da competencia a las cortes federales de distrito para conocer de las quejas contra el disimulo de expedientes por parte de la administración.

B. Las excepciones a la regla de divulgación

La ley establece nueve excepciones a la regla de la divulgación, que van a permitir a la administración negarse a comunicar la información solicitada. Estas excepciones conciernen el interés público y la protección de la vida privada.

1) La información guardada como secreta por orden del Ejecutivo en interés de la defensa nacional y de la política extranjera.

2) La información únicamente relativa a las circulares y a los movimientos internos de una dependencia, que concierne a la administración del personal.

3) La información que una ley exime específicamente de la divulgación.

4) Los secretos comerciales, las informaciones financieras o comerciales que se han obtenido de una persona, cuando sean privilegiados y confidenciales.

5) Las circulares o cartas departamentales cuya divulgación está denegada por la ley, excepto si se trata de una agencia en litigio con la agencia interesada.

6) Los expedientes del personal, expedientes médicos y asimilados cuya divulgación constituiría una indiscreción injustificada en la vida privada de una persona.

7) Los "expedientes de encuesta" integrados con miras a asegurar la ejecución de las leyes, en los casos y con los matices que el texto precisa.

8) La información relativa al funcionamiento de una agencia, o los informes de comprobación elaborados por, o en nombre de, o para el uso de una agencia encargada de la reglamentación o de la supervisión de instituciones financieras.

9) En fin, la información y los datos geológicos y geofísicos, tales como los mapas de pozos de petróleo.

2. *La salvaguardia de la vida privada: el "Privacy Act" de 1974*

El *Privacy Act*, otra ley federal de 1974, permite a los particulares obtener, por parte de una agencia gubernamental, comunicación de sus expedientes personales.

Pero —el matiz debe subrayarse—, a diferencia del FOIA que permite a la persona interesada tener acceso a la información, el *Privacy Act* da el derecho de "corregir, modificar o suprimir los expedientes en los que la información relativa al solicitante no es exacta, pertinente, oportuna o completa". De hecho, la referida ley permite a las personas interesadas encausar la agencia que se ha negado a corregir o a modificar sus expedientes respectivos, o que se ha negado a comunicárselos.

Solamente los ciudadanos y los residentes extranjeros permanentes pueden invocar el beneficio del *Privacy Act*, y únicamente para tener acceso a los expedientes "que podrán ser localizados en un 'sistema de expedientes' mediante el apellido de la persona, un símbolo, o cualquier otro signo de identificación dado al solicitante".

El texto no prevé plazo alguno. De hecho —apunta el autor—, sea cual sea la razón, las agencias dejan pasar un considerable periodo de tiempo antes de proporcionar la información o el documento solicitados. Frente a esas dilaciones, a menudo los interesados tienen que acudir a los tribunales para recordar a la administración la existencia del derecho a la información y la obligación de respetar la vida privada.

Monique LIONS

RUIZ DE CHÁVEZ, Manuel, "Los problemas de salud en zonas urbanas", *Estudios Municipales*, México, año III, núm. 14, marzo-abril de 1987, pp. 37-51.

La presente administración ha llevado a cabo de manera permanente una profunda reforma sanitaria que busca reordenar la estructura de los servicios de salud; encontrar una solución definitiva a los problemas epidemiológicos y ayudar a superar los desequilibrios existentes en cuanto a prestación de servicios y calidad de atención médico-sanitaria, la política gubernamental busca, en resumen, reorientar y ordenar, con bases firmes y duraderas, el nivel de salud y bienestar de la población; en especial de los sectores más desprotegidos.

El autor considera que la salud es el componente básico del bienestar de la comunidad, sin embargo, ésta no debe observarse de manera aislada sino que se encuentra interrelacionada con factores biológicos, ambientales, económicos, sociales y culturales.

En la parte inicial del artículo que reseñamos, el autor señala que la política gubernamental ha tomado en cuenta dichos factores y que prueba de ello lo constituye, sin duda alguna, el mandato impuesto al Estado a través del derecho constitucional a la protección de la salud, el Sistema Nacional de Salud como organizador de los servicios públicos, sociales y privados; el Programa Nacional de Salud que señala prioridades y acciones a realizar, la promoción de la medicina preventiva, etcétera. Lo anterior tiene como meta cumplir el compromiso que estableció la Organización Mundial de la Salud de proporcionar salud para todos en el año 2000.

El autor destaca que en nuestro país los servicios de salud se han caracterizado por su tendencia a resolver demandas de atención médica que surgen espontáneamente, esto es, no se planean conforme a diagnósticos previos, por ello en ocasiones se traducen en esfuerzos aislados y no como parte integrante de una política global.

Por ello encontramos que en la mayoría de los casos hay incapacidad para lograr la plena cobertura, desigualdad en la calidad de los servicios, subsistencia de determinadas enfermedades, incremento en el número de accidentes, deterioro del medio ambiente, escasa participación de la comunidad, etcétera. Si ello no fuera suficiente, la problemática se agudiza debido al desordenado crecimiento de la población y la excesiva migración de la población rural hacia los grandes centros urbanos.

Especial mención recibe en este trabajo, el aumento en la esperanza de vida; aun cuando en nuestro país la mayoría de la población es joven, el número de personas mayores de 65 años aumentará considerablemente debido a los avances que la ciencia médica ha logrado en este sector. Sin embargo, correlativamente al aumento en la esperanza de vida, se incrementa la presencia de enfermedades tales como el cáncer, la hipertensión, padecimientos cardiovasculares, diabetes, etcétera.

El autor resalta igualmente la importancia que tienen los accidentes como factores que afectan la salud de nuestra población. Basta destacar que en México el segundo lugar entre las causas de mortalidad lo ocupan los accidentes; sean estos de tránsito, trabajo o domésticos.

De igual manera, en este trabajo se hace un breve análisis sobre la infraestructura de servicios; así, tenemos que en nuestro país la aten-

ción de la salud de las personas se lleva a cabo a través de servicios de primer nivel y servicios de hospitalización. Dentro de los primeros debemos destacar los servicios de atención médica, enfermería, educación para la salud, promoción del saneamiento, planificación familiar, etcétera. Como puede notarse, este tipo de servicios son más bien curativos y no preventivos, con lo cual encontramos un retraso en la satisfacción de las necesidades de la salud pública contemporánea.

Sin duda, el aspecto más relevante que se trata en el trabajo reseñado es la concentración regional de los servicios de salud. Los servicios de salud urbanos no sólo deben atender a la población urbana sino que al mismo tiempo deben atender la demanda originada por los residentes en áreas rurales situadas a su alrededor. Esta situación obedece a que anteriormente el Sistema Federal de Salud tendía a la centralización, ello trajo consigo que los servicios se prestaran de manera deficiente. Sin embargo, en la actualidad se busca el desarrollo de pequeños polos de tal manera que sea posible atender de manera más eficiente a sus habitantes

Así, en nuestro país la necesidad de atender demandas y necesidades regionales, ha motivado que una de las metas del actual régimen, sea la descentralización de los servicios de salud.

Esta tarea implica que la prestación de dichos servicios se lleve a cabo con la participación de los tres niveles de gobierno; así, tenemos que la Ley General de Salud reserva facultades al gobierno federal en aspectos que por su naturaleza y peligrosidad resulta conveniente que se manejen en forma centralizada y de igual manera otorga facultades a los gobiernos estatales, con ello se encomienda una responsabilidad a las entidades federativas, quienes con su actuación habrán de ayudar a resolver la problemática nacional y local en materia sanitaria.

En este contexto, el fortalecimiento municipal ha permitido otorgar facultades a los ayuntamientos para que colaboren en el mejoramiento de las condiciones de salud de sus pobladores. A tal efecto, se han suscrito convenios entre el gobierno del estado y sus municipios para la prestación de servicios de salud. Los ayuntamientos adquieren el carácter de autoridades sanitarias locales; como nivel primario de gobierno están relacionados directamente con la problemática de la salud; ellos tienen la responsabilidad de modificar las condiciones que afectan al pleno disfrute de la salud, tales como basura, rastros, agua potable, alcantarillado, etcétera.

El propósito de esta descentralización es, señala el autor, acercar a las instituciones estatales y municipales para que sumen esfuerzos y

con acciones preventivas y de salud pública busquen mejorar las condiciones reales de salud de la población.

HÉCTOR DÁVALOS MARTÍNEZ

SAGOFF, Mark, "Where Ickes went Right or Reason and Rationality in Environmental Law", *Ecology Law Quarterly*, Berkeley, vol. 14, núm. 2, 1987, pp. 265-323.

El autor de este artículo es investigador asociado del Centro de Filosofía y Política Pública, en la Universidad de Maryland con el Ph. D. en 1970 de la Universidad de Rochester. Desde la introducción señala su tendencia de amor y conservación de la naturaleza, que se refleja a lo largo de su estudio, así como su capacidad de análisis interdisciplinario.

El análisis gira en torno a dos conceptos fundamentales. Por un lado, la fundamentación ética de la lucha contra el deterioro ambiental y la contaminación, que se deben de concebir en términos económicos. Y por el otro, la necesidad de actitudes prudentes o prácticas para que los beneficios que surgen de la regulación del ambiente puedan ser manejados en forma más realista en relación con los costos. Así, la postura ética en combinación con lo económico son la base de cualquier política ambiental que se refleja en el derecho público y sus diferentes formas de regulación.

Bajo estos supuestos aparece la llamada filosofía de la normatividad que es un concepto dentro del cual el gobierno no es simplemente el aplicador de instrumentos correctivos sino el defensor de valores colectivos. El principal propósito de la acción legislativa, es afirmar los valores y defender los derechos y deberes de los miembros de la sociedad a través de una representación democrática. El propósito de las acciones administrativas es poner, dentro del efecto de estos derechos confirmados por la legislación, el equilibrio necesario para dar cierto balance a criterios de la teoría económica.

Desde el punto de vista económico se ha argumentado que el sistema de mercado es la principal causa de la degradación ambiental. Ante estos elementos el autor propone una nueva perspectiva que alimente la

estructura a través de la cual se puedan reconciliar los análisis éticos y económicos de la política pública, y sugiere que esto se puede lograr a través de las reformas del derecho ambiental y las formas de regulación social.

Para ello el autor describe los cuatro modelos de derecho ambiental. El primero de ellos es el que llama modelo de mercado; los principios de este modelo se basan en que los recursos naturales contienen valor de mercancía y la racionalidad de su aprovechamiento es en función de esto. Lo importante en este modelo es la eficiencia del mercado sin tomar en cuenta el costo de recuperación y protección de los recursos.

El segundo modelo es el que se basa en la teoría de los derechos. En esta postura se encuentran los postulados de la defensa de los llamados "derechos de los animales", y la de los "derechos del otro". Bajo estos supuestos la defensa del ambiente se fundamenta en la resolución colectiva de resolver los problemas a través de un sistema de distribución de normas. Esta postura es también llamada libertaria; las medidas que se llevan a cabo, son en función del entendimiento de los efectos positivos que los mismos pueden producir. El problema de esta postura es que no pone énfasis en los posibles conflictos de intereses económicos que existen y que repercuten en la afectación de derechos. El derecho de las futuras generaciones es uno de los principales supuestos de este modelo.

El tercer modelo es el que se basa en la idea del llamado "principio paternalista", en el cual la regulación de ciertas actividades se da por la necesidad de protección de intereses de otros sectores, en virtud de que se considera que de no ser así éstos serían seriamente afectados. Para que este modelo funcione es necesaria la intervención del Estado. Muchas de las regulaciones ambientales caen dentro de este rubro. El establecimiento de condiciones laborales estándares, límites y condiciones son un ejemplo.

El cuarto modelo que el autor describe es el que se basa en la defensa de los "valores públicos". El principio en el que se funda es la defensa del bien común a través del respeto de ciertos valores fundamentales para ello. En el momento de la toma de decisiones, que afecten a la mayoría, se tendrá que tomar en cuenta el valor que se tiende a defender.

Dos posturas políticas tienen como bases este principio y esto se traslada a la perspectiva del derecho ambiental. Por un lado está lo que el autor denomina como "republicanismo", en el cual el argumento de base es que la legislación proviene de un proceso deliberativo en órganos de representación.

Por otro lado se encuentra el "pluralismo", que concibe a la legislación como un proceso por el cual al satisfacer las necesidades de diferentes intereses se logra obtener el bien común general. Estas posturas sustentan a las posiciones "preservacionistas" y "conservacionistas"; la primera generalmente se encuentra a favor de políticas de protección del ambiente, porque cree que estas políticas son expresión del interés general de la nación. La segunda, la de los "conservacionistas", está a favor de estas políticas porque cree que el uso eficiente de los recursos permite maximizar los beneficios que la naturaleza ofrece a la humanidad.

La crítica a este modelo se basa en dos razones. La primera respecto de que este modelo no puede sustraerse al modelo de mercado que lo sustenta, teniendo éste valores que no siempre son para el bien común. La segunda es el hecho de la necesidad sustancial del cambio de valores, para poder hacer compatibles las diversas libertades individuales.

Una vez que el autor analiza los modelos, realiza un estudio de la racionalidad de la regulación ambiental, la cual contiene dos aspectos, el de costos y el del fundamento técnico-científico. Con ello llega a la pregunta de si la política ambiental es científica. La respuesta se basa en un análisis profundo de la filosofía de la ciencia.

El tercer apartado lo dedica a lo que denomina la "Supererogación en el derecho ambiental", en donde liga conceptos económicos y jurídicos para la eficiencia de los programas ambientales.

En su conclusión, Sagoff señala que de continuar el progreso sin la debida atención a las políticas ambientales, que reconozcan la protección de nuestra herencia natural y nuestro ambiente como monumentos que sean la expresión del carácter de nación, esta misma peligrará. Para el autor la concepción de nación es la asociación de ciudadanos capaz de poder compartir juntos un espacio determinado. Sin la reforma y progreso del derecho ambiental, esta concepción tiende a desaparecer por faltar el sustento material o natural de la misma. Se trata de la defensa de la nación por preservar su entorno y su sustento material.

María del Carmen CARMONA LARA.