

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo 669

DERECHO ADMINISTRATIVO

CHARLIER, Paul, "Les travaux du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'accès de l'administré aux dossiers de l'administration", *Revue Juridique et Politique*, París, núms. 1-2, enero-junio de 1987, pp. 106-118.*

El Consejo de Europa —creado por el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949— tiene por objeto "realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común y para favorecer su progreso económico y social" (artículo 1º). El "patrimonio común" lo constituyen esencialmente "los principios de libertad individual, libertad política y preeminencia del derecho, en los que se fundamenta toda verdadera democracia" (preámbulo). Recordemos que la obra esencial del Consejo ha sido la elaboración de la Convención Europea de los Derechos del Hombre, de 4 de noviembre de 1950.

¿Qué ha hecho esta organización política internacional respecto del acceso de los administrados a los expedientes de la administración? En este terreno, como en los otros dominios de la cooperación internacional, las realizaciones del Consejo de Europa persigue una obra de unificación y de progreso del derecho.

1. *La resolución (77)31 sobre la protección del individuo frente a los actos de la administración.* Esta recomendación, adoptada por el Comité de ministros el 28 de septiembre de 1977, enuncia principios relativos al acto administrativo "considerado de una manera abstracta y general". El primer principio se refiere al derecho de ser oído: establece que "respecto de toda decisión administrativa susceptible de lesionar sus derechos, sus libertades o sus intereses, el interesado podrá proponer hechos y argumentos y, dado el caso, ofrecer medios de prueba que la autoridad administrativa tomará en cuenta". El segundo principio, corolario del primero, tiene por objeto el acceso a los elementos de infor-

* 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.

mación "antes de que la decisión administrativa sea tomada". También se formula una reserva general de los principios enunciados cuando así lo requieran "las exigencias de una administración buena y eficaz, así como intereses de terceros e intereses públicos mayores".

2. *El desarrollo de la idea.* Después de la resolución (77)31, se han elaborado otros instrumentos relativos al acto administrativo en general. Es preciso subrayar que esta resolución ha sido, tanto en los Estados miembros como en el mismo Consejo, el punto de partida de una nueva reflexión sobre la protección del ciudadano frente a la administración. Así es como se suscitó en Francia la ley de 17 de julio de 1978 sobre la libertad de acceso a los documentos administrativos; de manera general, el acceso del administrado a los expedientes de la administración se ha convertido en los Estados miembros del Consejo "en uno de los elementos mayores de lo que la doctrina francesa llama la transparencia de la administración".

La Asamblea parlamentaria ha examinado el problema en sus diferentes aspectos: el de una libertad general de acceso a los documentos administrativos, el derecho para el administrado de acceder a los documentos que lo conciernan personalmente y el de ser protegido contra una divulgación abusiva. En consecuencia, la recomendación 854, adoptada el 1º de febrero de 1979, "invita a los Estados miembros que no lo hubieren hecho todavía" a introducir un sistema de libertad de información "que consagre los principios arriba enunciados".

3. *El acceso a los documentos administrativos en general.* El deseo expresado por la Asamblea ha sido recogido por el Comité de ministros, al adoptar éste, el 25 de noviembre de 1981, la recomendación R(81)19 relativa al acceso a la información poseída por las autoridades públicas. Se enuncian principios tendentes a asegurar la libertad general de acceso a los documentos administrativos, con las reservas generales ya mencionadas: 1) toda persona podrá solicitar comunicación; 2) se preverán medios idóneos para asegurar el acceso a la información, y 3) el acceso a la información no podrá negarse al solicitante aunque no tenga interés particular en la materia.

4. *El acceso a los expedientes personales,* considerado como un derecho fundamental del administrado, ha dado lugar a la "Convención para la protección de las personas respecto del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal", abierta a la firma el 28 de enero de 1981. El artículo 8 establece el principio del acceso del administrado a los datos que lo conciernen: 1) toda persona deberá poder conocer la existencia de un archivo automatizado de carácter personal, y, dentro

de plazos normales, deberá poder obtener confirmación de la existencia del referido archivo de datos de carácter personal que la conciernan; 2) deberá poder obtener, dado el caso, la rectificación de dichos datos y disponer de un recurso cuando la solicitud de confirmación, de comunicación o de rectificación haya sido negada.

5. *Recomendaciones particulares a los datos de carácter personal.* El Comité de ministros ha adoptado el 23 de enero de 1981 la recomendación R(81)1 relativa a la reglamentación aplicable a los bancos de datos médicos automatizados. En regla general, solamente los miembros de la profesión médica tendrán acceso a las informaciones; sin el consentimiento expreso y consciente del interesado, la existencia y el contenido de un expediente médico no podrán ser comunicados a personas o a organismos que estén fuera del dominio de los cuidados médicos. Por su parte, la persona concernida deberá conocer la existencia y el contenido de su expediente médico y solicitar la rectificación de datos erróneos que la conciernen.

6. *Las Recomendaciones más recientes.* El Comité de ministros ha adoptado el 23 de septiembre de 1983 la recomendación R(83)10, relativa a la protección de datos de carácter personal utilizados para fines de investigación científica y de estadísticas. En lo referente al derecho de acceso, el derecho del interesado de obtener y de rectificar datos que lo atañan podrá restringirse cuando los datos estén recogidos y conservados para fines puramente estadísticos; sin embargo, esta disposición no se aplicará cuando, en razón de la naturaleza de la investigación, la persona puede hacer valer un interés específico que requiere una protección.

El 23 de enero de 1986, el Comité de ministros adoptó la resolución R(86)1, relativa a la protección de los datos de carácter personal utilizados para fines de seguridad social. Con reserva de las disposiciones de derecho interno relacionadas con datos médicos o con la investigación científica y con las estadísticas, el derecho de la persona de obtener y de rectificar datos que la conciernen no deberá sufrir restricciones, siempre que no fueren necesarios para la represión de fraudes o de abusos vinculados con el sistema de seguridad social o para la protección de los derechos y libertades de los demás.

7. *Conclusión.* Acabamos de verlo, las realizaciones del Consejo de Europa respecto del acceso a los documentos administrativos, configuran, como en los demás dominios, una obra de unificación y de progreso del derecho. Cada vez que aparecen la administración, "el progreso es una cuestión de equilibrio": se trata de asignar su justo lugar

al interés público y a los intereses privados, sin desconocer su interdependencia.

Monique LIONS

DÁVILA, Osvaldo, "Los gobiernos y la planificación del desarrollo nacional", *Estudios Municipales*, México, año III, núm. 16, julio-agosto de 1987, pp. 31-40.

La planificación como proceso y como técnica ha sufrido crisis ya que al analizarse el comportamiento de las sociedades y de las economías en desarrollo no se han tomado en cuenta todos aquellos factores no económicos que determinan el comportamiento humano. Esta es la hipótesis con la cual Osvaldo Dávila inicia el artículo que reseñamos. En este trabajo el autor destaca un aspecto que es realmente interesante: casi nunca se analiza la medida en que participan los gobiernos locales en los procesos de desarrollo; generalmente la planeación se considera como un mero ejercicio que permite fijar objetivos y definir políticas de desarrollo y casi siempre se deja a un lado el elemento subjetivo que indefectiblemente está presente en todo proceso planificador.

¿Cómo despertar el interés de la población y hacer que todos sus sectores participen en el desarrollo del país? Son contadas las ocasiones en que aparentemente se ha tomado en consideración este aspecto; es más, la mayoría de las veces las decisiones se toman en la capital del país aun sin conocer cuáles son las verdaderas necesidades de una comunidad y sus posibilidades reales de ejecución.

El autor recomienda que el proceso de planificación sea realista y no esté sujeto a los cambios de gobierno o de autoridades. Creemos que con ello se destaca una práctica que, todos coincidimos, debe deterrarse definitivamente: si analizamos nuestra realidad nos damos cuenta que la mayoría de los planes son elaborados por "técnicos" y expertos de reconocida capacidad que en algunas ocasiones cuentan con el auxilio de un reducido grupo de políticos. El resultado no puede ser otro; muchos de los planes que se elaboran no recogen las verdaderas demandas de la población, nadie cree en sus bondades y por ello los fracasos son muy frecuentes; más aún, personalmente creo que en muchas ocasiones con los planes sólo se busca el lucimiento de un deter-

minado grupo, y que al pretender espectacularidad no se toman en consideración las probabilidades reales de llevarlos a la práctica. Tal pareciera que muchos planes han sido elaborados a sabiendas de que no hay grandes posibilidades de resolver los problemas que nos aquejan, o que se está siguiendo una vía equivocada.

Coincido plenamente con el autor cuando señala que un plan con objetivos globales resulta riesgoso. Puede darse el caso de que lejos de ayudar a resolver una problemática local la torne más compleja; es cierto, en muchas ocasiones los problemas pueden ser enfrentados y superados con los mecanismos y recursos que están a disposición de las autoridades locales. Nos guste o no, debemos aceptar que en las pequeñas comunidades también hay capacidad de respuesta. ¿Por qué desaprovechar las soluciones que allí pueden proponerse? ¿Quién conoce mejor los problemas que aquellos que los padecen?

Considero que el artículo que se reseña —redactado por un profesor extranjero— aun cuando hace referencia a problemas particulares del Ecuador, es igualmente válido y aplicable en México, ya que la problemática que se vive en nuestro país es muy semejante. Al respecto, encuentro que de la lectura de este artículo podemos desprender una propuesta concreta: al llevarse a cabo las tareas de planificación deben interrelacionarse los objetivos locales con los grandes objetivos nacionales. Es cierto que esta labor se antoja difícil en especial si consideramos que en nuestros países se presenta con mayor o menor frecuencia el fenómeno que se ha dado en llamar “tecnocracia planificadora centralizada”. Lamentablemente no podemos negar que vivimos en comunidades en las que existe una dependencia bastante acentuada de la periferia hacia el centro. Simplemente analicemos el fenómeno que se presenta en la ciudad de México que ha alcanzado un exagerado crecimiento en todos los órdenes. ¿No será esto el reflejo de un centralismo disfrazado?

Para terminar con esta práctica, Osvaldo Dávila propone que se dé una mayor importancia a las administraciones locales al tiempo que se busque una real democratización del poder y una mayor capacidad de decisión en las pequeñas comunidades. Si se toman en cuenta estos aspectos en el momento de elaborar los planes, se estaría caminando firmemente hacia la resolución de los problemas del país.

El artículo reviste especial interés ya que aborda en forma muy clara un tema que por lo general provoca cierto malestar en nuestro país: la preparación de los gobernantes.

Si la administración es deficiente y en ocasiones primitiva, ello se debe a que los recursos humanos con que se cuenta no están suficientemente capacitados para administrar, proyectar o planear; en pocas palabras, no tienen la preparación suficiente para gobernar correctamente. Si a este aspecto tan delicado añadimos la grave dependencia económica en que generalmente viven nuestras entidades federativas y municipales con respecto al gobierno federal, podremos entender por qué en muchos casos en cada comunidad no se hacen esfuerzos por desarrollar el potencial humano con que se cuenta y que tanta falta hace en las tareas de gobierno. Parece que es mucho más fácil esperar que junto con los recursos económicos vengan las soluciones desde la "gran capital". Resulta claro que el menor esfuerzo es siempre más cómodo, y es ésta, en buena medida, la razón del atraso de nuestras comunidades. Desde luego que nos enfrentamos a un grave problema: el poder político encuentra a su mejor aliado en el poder financiero, tan es así que si se quiere mantener el primero es necesario fomentar la dependencia económica. En este sentido no podemos más que preguntarnos: ¿existirá en nuestro país una genuina intención por resolver los problemas que nos aquejan? En nuestra opinión, cualquier solución que se intente implica necesariamente una disminución del poderío económico que durante tanto tiempo ha estado centralizado.

¿Estarán dispuestos nuestros gobernantes a perder algo de su poderío haciendo un reparto más equitativo de los recursos económicos de que dispone el país?

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

ORTIZ VILLASEÑOR, Efrén, "Descentralización y democratización: Consideraciones sobre la reforma al artículo 115 constitucional", *Estudios Municipales*, México, año III, núm. 17, septiembre-octubre de 1987, pp. 77-86.

La descentralización y la democratización como fundamento ideológico y político del movimiento municipalizador que se inició en México, son el tema principal del artículo que se reseña.

El autor parte de un supuesto totalmente cierto al señalar que la descentralización no es requisito indispensable para la vida democrática; sin embargo, estamos seguros que el mejor campo para que la demo-

cracia y la voluntad popular se desarrollen se da precisamente en aquellos Estados que han alcanzado un adecuado grado de descentralización.

Se señala que ambos conceptos se interrelacionan en virtud de que son parte de un mismo objetivo: lograr la participación de la población en todas las tareas de gobierno y administración. Lo anterior, en nuestra opinión, sólo se logrará cuando el municipio pueda asumir plenamente las funciones que le fueron encomendadas por el Constituyente de 1917.

El licenciado Ortiz Villaseñor apunta un aspecto que nos parece interesante destacar: cuando se inicia un proceso descentralizador, siempre se corre el riesgo de crear pequeñas oligarquías que a toda costa buscarán defender sus privilegios; esta situación se torna más peligrosa cuando se trata de un Estado centralizado que busca cambiar su forma de organización. En el caso concreto de nuestro país, aun cuando no somos un Estado centralista esta situación se presenta. En efecto, a lo largo de nuestra vida independiente (a partir de la Constitución de 1824 y salvo algunos periodos de excepción) hemos estado organizados como una Federación y no podemos ocultar que nuestro sistema ha padecido algunas desviaciones que provocaron situaciones más propias del centralismo. Este hecho motivó que en fecha reciente, al iniciarse el proceso descentralizador, algunos sectores (incluidas ciertas áreas dentro del propio gobierno) manifestaran su oposición a estas tareas. El motivo es muy claro: al descentralizar se les está reduciendo el poder que habían concentrado y se hacen tambalear ciertas estructuras que llevan muchos años de consolidadas. En efecto, esta decisión no gustó a todos, pero en virtud de que las demandas descentralizadoras van en aumento, el gobierno federal hizo eco a estas peticiones e inició un proceso serio y maduro que busca mejorar la vida nacional. El autor repara en un aspecto que es fundamental: si descentralizamos y otorgamos nuevas funciones a las entidades federativas y a los municipios, es menester fomentar la participación de todos los sectores de la población. En efecto, tal como se señala, la descentralización debe ir acompañada por un proceso democratizador que fomente la participación de las comunidades que, en fin de cuentas, serán quienes se hagan cargo de las nuevas tareas que se asignen.

Sólo fomentando la participación podremos hacer frente a esos grupos que buscan a toda costa no perder su poderío y que pretenden que el proceso descentralizador no se lleve a feliz término.

El gobierno se dio cuenta de esta amenaza y con el objeto de neutralizarla, al tiempo que estableció la descentralización de la vida nacional elaboró un proyecto de reforma municipal que busca restituir

a los municipios todas aquellas facultades que habían perdido, bien sea por falta de ejercicio o de legitimación para llevarlas a cabo. Si las entidades federativas habían sucumbido ante los avances centralizados de la Federación, más dramática era la situación de dependencia de los municipios.

Una vez explicado el porqué de la reforma municipal y su vinculación con la descentralización, el autor hace un detallado análisis de las diversas etapas que la componen; enumera cuáles han sido los logros obtenidos al tiempo que consigna el cambio de actitud que se percibe en el propio gobierno. La descentralización transfirió competencias, atribuciones y funciones tanto a las entidades federativas como a los municipios; sin embargo, estos últimos no podían asumirlas sin llevar a cabo una serie de adecuaciones al orden normativo vigente, ya que era menester erradicar un gran número de limitaciones que les impedían actuar correctamente.

El autor agrupa estas limitantes en cuatro sectores: político, económico, social y jurídico. Nos permitiremos enunciar algunas que en nuestra opinión son un verdadero freno al proceso descentralizador: formas impuras de gobierno, como el cacicazgo y paternalismo; sujeción y control de la Federación hacia el presupuesto estatal y de la hacienda pública municipal; dispersión de las fuerzas locales, y finalmente la incapacidad del municipio para dictar sus propios reglamentos.

El autor dedica un espacio considerable al tratamiento de este último aspecto. Señala, con toda agudeza, que al otorgarse al municipio la capacidad de reglamentación, se está ampliando la participación de la comunidad, que ahora tendrá a su cargo la responsabilidad de administrar sus propios recursos y en consecuencia contribuir a la resolución de sus problemas.

Sólo así, nos señala el autor, el municipio estará en posibilidad de avanzar y acercar más el poder formal de que dispone al real que no ha podido ejercer principalmente por ser parte integrante de una nación en vías de desarrollo.

Es interesante la opinión que formula el autor al reiterar la conveniencia de ahondar en otros procesos de socialización política y educativa así como de integración social a fin de que el "nuevo autogobierno" sea un factor que contribuya al desarrollo del país.

El autor concluye su trabajo haciendo un balance de la reforma municipal a fin de determinar si se han dado las bases de un cambio político a mediano y largo plazos. En este sentido, Efrén Ortiz Villaseñor considera que sí se ha avanzado significativamente, en especial en tres aspectos:

a) Las comunidades municipales y sus respectivos gobiernos son ahora más influyentes, poco a poco van dibujando su perfil autonómico y tienen más poder de negociación frente a otras instancias de gobierno.

b) Se han creado una serie de instituciones y mecanismos que permiten al municipio desarrollar todas y cada una de las nuevas funciones que le han sido otorgadas en virtud de la descentralización.

c) La reforma municipal ha permitido un movimiento político-cultural que en mucho ayuda al desenvolvimiento de las comunidades.

En resumen, podemos considerar que en este artículo queda clara una situación: la reforma municipal ha fomentado grandes cambios al permitir el desarrollo regional y gracias a ella los ayuntamientos pueden ahora prestar y administrar los servicios públicos municipales; en consecuencia, la reforma municipal es un elemento indispensable para el éxito del proceso descentralizador que recientemente se ha puesto en marcha en nuestro país.

Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ

PLANTEY, Alain, "Prospective de la communication dans l'administration", *Revue Juridique et Politique*, París, núms. 1-2, 1987, pp. 119-129.

En el marco del Coloquio del *Institut de Droit d'Expression Française (IDEF)*, celebrado los días 25 y 26 de abril de 1986 en Luxemburgo, referente al acceso del administrado a los expedientes de la administración, el autor —consejero de Estado y vicepresidente del IDEF— se propone presentar algunas consideraciones tendentes a señalar e identificar los problemas en este dominio, así como a destacar las dificultades por resolver.

¿Cuáles son estos problemas? Pueden clasificarse en cuatro grupos:

1. *El régimen general del derecho a la información*

El primer tipo de problemas está vinculado con la aparición de un concepto nuevo: el derecho a la información, todavía mal definido, pues generalmente no es constitucional. Es un derecho creado por la ley, sin antecedentes precisos, que tiende a la afirmación de una nueva libertad pública, "propia de una sociedad de consumo".

Se trata de dar a conocer a los ciudadanos los documentos de la administración; se trata de una información general que tiende a abarcar todos los elementos de la decisión: documentaciones escritas, visuales, audiovisuales, grabadas, que figuran en memorias electrónicas o simplemente en archivos manuales, siempre que no sean documentos en proceso de elaboración.

Por una parte, es necesario separar el proceso de comunicación de textos generales que todo ciudadano puede utilizar, del de la comunicación al interesado de documentos que lo conciernen personalmente. Este problema, agravado por la tendencia actual a la capitalización de datos, no puede eludirse. Por otra parte, no se concibe que se dé al individuo el poder de obtener comunicación de documentos que lo conciernen, sin darle la posibilidad de rectificar los mismos, dado el caso. Dicho de otro modo, es preciso reconocer el derecho de cuestionar el contenido de la información y es preciso instituir la rectificación oficial de los datos, eventualmente con el control del juez. Despreocuparse de estos problemas equivaldría a crear no solamente injusticia, sino también un malestar social profundo, susceptible de generar crisis —advierte el autor—.

También es necesario precisar quién puede ejercer el derecho de comunicación. ¿Se trata del interesado, persona física o persona moral?, ¿puede reconocerse a un tercero o a una empresa extranjera?, ¿debe otorgarse este derecho a la prensa en general? Estos problemas del acceso a la información deben resolverse para evitar que surjan contenciosos múltiples e interminables.

El determinar quién tiene derecho a la comunicación de un expediente llevará seguramente a contestaciones diferentes según los casos, quedando asentado que la comunicación de datos nominativos se hará a los interesados exclusivamente. Queda por examinar el papel que podrán desempeñar las organizaciones profesionales (sindicatos de asalariados, empleadores y funcionarios), generalmente propensas a la discusión y al contencioso.

La comunicación de los expedientes implicará también otras disposiciones. Es necesario, entre otros imperativos, organizar la señalización y la identificación de los documentos administrativos, para evitar el desorden de la documentación que no dejaría de suscitar la ineficacia del personal administrativo responsable y el consiguiente descontento de los administrados.

2. *Las excepciones: los documentos no comunicables*

Es necesario proteger determinados secretos.

1) Todas las legislaciones salvaguardan *el secreto de Estado*: deliberaciones políticas y, sobre todo, gubernamentales, así como las deliberaciones parlamentarias y las judiciales. También es preciso proteger el secreto diplomático, el de la defensa, de la seguridad nacional y de la alta policía, y hasta el de la finanza y de la moneda. "Ningún Estado puede abrir este tipo de expediente sin poner en peligro sus intereses vitales" —destaca el autor—.

2) *Los secretos de la vida privada* deben evitar la discriminación entre los ciudadanos y asegurar la protección de la persona, principalmente en el terreno médico. Queda por establecer quién es el dueño del secreto: ¿el ciudadano o el práctico, o la seguridad social o el orden profesional? La comunicación de un expediente puede llevar a la revelación de confidencias de orden privado relativas a relaciones entre personas físicas o morales que deberían permanecer desconocidas de los terceros.

3) Existe, en fin, un grupo de secretos que son *las obligaciones de discreción profesional*. Estos secretos son importantes y variados, propios de los oficios que implican la manipulación de una información protegida o reservada, como en el caso de los periodistas y de los abogados. También se imponen a los funcionarios, pues no les pertenece revelar las intenciones del servicio en que trabajan. El determinar la extensión del secreto tiene una gran importancia práctica.

Por otra parte, la amplitud de las reformas que implica el derecho a la información obligará a todas las administraciones a ventilar los documentos y los expedientes según sean comunicables o no, y a dividirlos cuando resulten ser parcialmente comunicables.

3. *Las instituciones tutelares del derecho a la información*

Conviene preguntarse cuáles instituciones velarán por el buen ejercicio del derecho a la información.

Se quiere evitar el rezago de las jurisdicciones y el costo de los procesos; se quiere permitir transacciones, arbitrajes y soluciones matizadas. Con este fin, se han creado instituciones específicas encargadas de tutelar y, dado el caso, de sancionar el ejercicio del derecho a la comunicación. Puede tratarse de un organismo colegiado o de un individuo; en ciertos países, este organismo tiene un carácter adminis-

trativo; en otros, son organizaciones casi jurisdiccionales que aplican procedimientos contradictorios.

Las prerrogativas de la institución tutelar pueden variar: abarcan el derecho de exigir la producción de los documentos y pueden extenderse hasta el poder de investigación o de inquisición. Es necesario fijar las condiciones y los plazos de ejercicio de este poder; es necesario garantizar la independencia de sus miembros para con el poder político y el poder financiero; es necesario, en fin, fijar el estatuto del organismo de tutela.

A este organismo puede atribuírsele un verdadero poder de decisión o simplemente un papel consultivo —la opinión, de no ser seguida, puede abrir un procedimiento contencioso—. Sea cual fuera la solución escogida, la actividad del organismo de tutela dará lugar a la aparición de una jurisprudencia pretorial, cuyas decisiones serán reunidas y comentadas por la doctrina. Así irán precisándose los conceptos de base: carácter y extensión del secreto, definición del documento nominativo, calidad para solicitar la comunicación, etcétera.

Este sistema desembocará en el examen jurisdiccional. En efecto, surgirá un contencioso nuevo: bien por parte del administrado que no ha obtenido lo solicitado, bien por parte de la administración deseosa de proteger sus prerrogativas y sus secretos, o bien por parte de terceros, cuando estimen que el proceso de la comunicación les perjudica. Se trata entonces de precisar la competencia jurisdiccional y las reglas procesales. Jurisprudencias administrativas y jurisprudencias jurisdiccionales constituirán un nuevo cuerpo de derecho que repercutirá en el funcionamiento de la administración y, probablemente, en las relaciones de ésta con el Parlamento. Por otra parte, "la institucionalización del derecho a la comunicación no dejará de desembocar en problemas políticos, cuando su ejercicio dé lugar a abusos, o más simplemente a errores de la administración" —apunta el autor—.

4. *Democracia y derecho a la comunicación*

El Estado moderno no deja de aumentar su ascendiente, su intervención y su documentación. Actualmente el Estado es el gran detentador de la información que capitaliza, pues tiene los medios para hacerlo. Principal detentador y principal proveedor de la información, el Estado no es el dueño sino el deudor de ésta ante los ciudadanos. Más el Estado reúne documentaciones, secretas o no, más se encuentra expuesto a amenazas, presiones, interferencias o injerencias. De ahí la necesidad de prever los medios idóneos para comunicar la información.

Ello implica un dispositivo oneroso: locales, personales, aparatos para fotocopiar y visualizar, etcétera. Por otra parte, "la comunicación de la información puede producir efectos perversos: puede permitir la especulación, el chantaje, el espionaje militar, industrial o científico". De ahí las necesarias precauciones propias para frenar los abusos.

Aquí es donde —destaca el autor— aparece una desigualdad muy profunda entre el servicio público y la empresa privada: el organismo público se encuentra sometido a la obligación de comunicar lo solicitado; en cambio, la empresa o la sociedad privada puede, según la ley, no estar sometida a la misma obligación. Así es como van creándose sujeciones que gravan las entidades públicas, el Estado, las colectividades descentralizadas o los establecimientos públicos erigidos en servicios públicos, mientras que las sociedades privadas quedan exentas de la obligación de abrir sus expedientes y de comunicar su documentación.

Otro efecto perverso: la comunicación, más allá de cierto grado, crea una desigualdad en detrimento del débil y en beneficio de los más poderosos. Por otra parte, el funcionario se verá afectado de manera tal que tenderá a filtrar la información, es decir, a comunicar documentos con datos secundarios o anodinos. De ahí para la administración la obligación de establecer las protecciones susceptibles de salvaguardar la libertad de apreciación y de juicio de sus funcionarios.

La democracia se encuentra reforzada por el derecho a la comunicación —sin duda alguna—, pero también, en cierta manera, fragilizada. Ciertamente, comunicación significa régimen democrático: no se imagina que una administración policíaca o totalitaria pueda abrir sus expedientes, explicar o discutir sus motivos. Por su parte, la democracia debe esforzarse en proteger su dispositivo de informaciones contra las interferencias, y quizá hasta contra la falsificación de los datos y de las informaciones. A cada etapa del progreso de las libertades, es necesario preparar la réplica contra los abusos y proteger las conquistas democráticas.

Monique LIONS

ROUYER, Alwyn R., "Political Capacity and the Decline of Fertility in India", *American Political Science Review*, Washington, D.C., vol. 81, núm. 2, junio de 1987, pp. 453-471.

En el artículo que a continuación reseñamos, el autor establece que los científicos sociales que se han dedicado a la investigación del fenóme-

no de la fertilidad humana han descuidado la variable política del problema en los estudios sobre el control de la explosión demográfica. Las investigaciones sobre la dinámica demográfica se han enfocado sobre aspectos como el desarrollo económico, la calidad de la vida, y el efecto de dichos factores sobre la regulación de los nacimientos, y el eficiente manejo de medios anticonceptivos. De esta forma, los gobiernos se han visto reducidos a un simple instrumento para llevar a las poblaciones la planeación familiar, mas no como variable causal, fundamental. Ahora bien, en contraposición con este estado de cosas, el artículo que nos ocupa establece —con base en información de los Estados de la India— que la capacidad política de un Estado dado (medida en términos de su eficiencia para extraer y distribuir recursos) tiene una repercusión más importante sobre el control de los índices de natalidad que el propio nivel de desarrollo económico en casos de subdesarrollo económico como el existente en gran parte del mundo. De esta manera, el autor comprueba su hipótesis mediante el análisis estadístico de información proveniente de los quince Estados más grandes de la India en la década de los setenta.

Las conclusiones del artículo que reseñamos proponen una serie de políticas generales a seguir por países de bajo ingreso, como la India, que promueven el cambio de la fertilidad natural a la controlada. De esta manera, en la India la combinación de políticas oficiales que llevaron a un mejoramiento en el nivel de vida junto con políticas orientadas a incrementar la disponibilidad de los servicios para la planificación familiar, fueron esenciales para modificar la conducta reproductiva de las capas humildes.

A manera de conclusión sobre el trabajo reseñado, cabe apuntar que sus propuestas deben ser analizadas por los técnicos encargados del control demográfico en México, si bien parte de la población mexicana escapa a la definición del autor, de una sociedad altamente empobrecida. Sin embargo, respecto a aquellas regiones del país que denotan niveles de pobreza similares a los identificados por Rouyer, cabe recomendar el presente estudio, puesto que el Estado mexicano, altamente centralizado y fuerte —en términos de implantación de políticas generales— podría reducir mayormente la tasa de natalidad en ciertas áreas del país a niveles más acordes con las expectativas de vida digna y decorosa.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

TURPIN, Dominique, "La présidence du Conseil des Ministres", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, núm. 4, 1987, pp. 873-898.

La profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Clermont-Ferrand I, presenta un artículo muy completo de las relaciones del presidente de la República francesa con el primer ministro, en relación con las atribuciones que cada uno de estos funcionarios ejerce en el seno del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros es una asamblea deliberante, integrada por el primer ministro y los ministros. En los términos del artículo 9º de la Constitución, está presidido por el presidente de la República.

La Constitución contiene diversos artículos que señalan las principales decisiones que deben ser tomadas en el seno del Consejo de Ministros.

En el análisis de la presidencia del Consejo de Ministros, es preciso identificar, siempre bajo el imperio de la V República (Constitución de 1958), dos escenarios políticos diferentes:

a) Cuando presidente y primer ministro pertenecen al mismo partido político, que ha sido la regla general, y

b) Cuando presidente y primer ministro forman parte de partidos opositores, que fue el caso del periodo del 16 de marzo de 1986 a mayo de 1988, en el que el Ejecutivo lo ocuparon miembros de dos partidos opositores, dando vida al régimen llamado de cohabitación.

Desde luego, la Constitución parte del supuesto que la ciudadanía apoyará electoralmente al presidente que ella misma eligió por sufragio universal directo. Sin embargo, permite la posibilidad de que no sea siempre así y que el apoyo que reciba el presidente de parte del electorado se vuelque en favor de un partido opositor en elecciones legislativas, dando así origen a un gobierno de orientación política opuesta a la del presidente.

La Constitución francesa de 1958 define un sistema de gobierno que combina principios e instituciones parlamentarias, con otras de corte presidencialista. Entre las primeras tenemos:

a. Un Ejecutivo bicéfalo que distingue al jefe de Estado (presidente de la República) del jefe del gobierno (primer ministro).

b. Una Asamblea Nacional (Cámara de Diputados) que emite un voto de confianza al programa de gobierno que le presenta el primer ministro, en su calidad de jefe del gobierno, situación que lleva a una identidad partidista entre la mayoría parlamentaria y el gobierno.

c. De igual manera, la Asamblea puede censurar al gobierno y provocar que éste presente su renuncia ante el presidente de la República.

d. En consecuencia, el sistema provoca que el gobierno no pueda ejercer sus funciones sin el respaldo de la mayoría parlamentaria.

Entre los rasgos presidenciales tenemos:

1) Un presidente de la República electo por sufragio universal directo a dos vueltas, que ejerce su mandato constitucional al margen de las posibles disputas entre la Asamblea y el gobierno. El presidente es inamovible de su encargo durante el septenato para el cual fue electo.

2) Facultades constitucionales que se le otorgan al presidente para dirigir no solamente la defensa nacional y las relaciones exteriores (propias de una jefatura de Estado), sino también importantes atribuciones de nombramiento y decisión que le permiten participar en los asuntos administrativos y de gobierno de mayor relevancia.

La Constitución francesa lleva el principio de la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos al seno mismo del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la identidad política del presidente con el primer ministro, que sólo se logra con el respaldo de la mayoría parlamentaria, le dan unidad y fuerza al gobierno, en sí conjunto.

En esta hipótesis, el presidente logra nombrar como primer ministro a alguien de su entera confianza y asegura, al mismo tiempo, el respaldo de la Asamblea Nacional para la ejecución de su política.

El poder presidencial se acrecienta enormemente y a pesar de la estructura parlamentaria el sistema se torna presidencialista.

Un elemento adicional, de gran importancia en la evaluación del sistema de gobierno francés, está representado por el sistema de partidos.

El régimen francés de partidos políticos se caracteriza por la pluralidad de partidos que, por sí mismos, no logran la mayoría electoral y, en consecuencia, tampoco la mayoría parlamentaria.

Esta situación obliga al régimen de coalición de partidos, que finalmente logran polarizarse en las dos tendencias tradicionales: derecha (U.D.F. y R.P.R.) e izquierda (P.S. y P.C.). Adicionalmente existen otras formaciones políticas tradicionalmente con menor fuerza, como el Front National (en las elecciones de 1986 y de 1988 rebasó el porcentaje de votos del P.C.), el M.R.G., así como ecologistas y trotskistas, que son importantes al momento en que los partidos más fuertes tienen que solicitar apoyos para lograr la mayoría, sea parlamentaria, sea presidencial.

A pesar de que el régimen pluripartidista dificulta la necesaria formación de mayorías, la forma de escrutinio a dos vueltas revierte el fenómeno, pues en la segunda y definitiva elección sólo participan los dos partidos que, siendo minoritarios, hubieran obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta.

Hasta 1986, el presidente de la República siempre había logrado obtener el respaldo del electorado en la integración de la mayoría, lo que le facilitaba enormemente las funciones de gobierno, así como la concentración del poder, al lograr, prácticamente, la subordinación del primer ministro, igual que el respaldo de la Asamblea Nacional. Este era el origen de la modalidad presidencialista del régimen francés.

La cohabitación que propició la decisión soberana del electorado francés, obligó a su gobierno a cambiar las reglas del juego y a delimitar y a respetar rigurosamente las atribuciones constitucionales de cada órgano del Estado: presidente, primer ministro y Asamblea Nacional.

Dominique Turpin presenta un interesante y muy fundamentado artículo en el que plantea las diferencias jurídicas de mayor relevancia entre el régimen presidencialista tradicional y el parlamentario con Ejecutivo, no sólo dividido sino enfrentado de la cohabitación.

La autora toma como punto de partida el funcionamiento del Consejo de Ministros que, a pesar de ser fundamentalmente una instancia gubernamental, está presidida necesariamente por el presidente de la República, que adopta sus acuerdos por unanimidad y cuyos instrumentos jurídicos que emite, aprueba o inicia, requieren, la mayor parte de las veces, de la firma del presidente, más que la del primer ministro.

Esta situación lleva a que estando el Ejecutivo separado, no puede funcionar sin la cooperación mutua y recíproca de sus dos titulares. A falta de esta cooperación se produciría el estancamiento, que no es favorable para ningún funcionario, para ningún partido y, desde luego, para la nación en su conjunto.

Adicionalmente, podemos señalar que la cohabitación 1986-1988 fue también un largo periodo de campaña presidencial "fría" o disfrazada, durante la cual presidente y primer ministro buscaron convencer al electorado de que representaban la opción política más viable para la nación en el septenato que se avecinaba. Situación que exigía más agudamente la colaboración, pero que incrementó la desconfianza entre uno y otro órganos.