

¿ES LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION UN OMBUDSMAN ADMINISTRATIVO?

GERARDO MATA ALVAREZ

En la tradición jurídica de las naciones, siempre han existido mecanismos e instituciones que han vigilado la conducta del Soberano e intentado ejercer un verdadero y efectivo control sobre sus actividades. Estas instituciones creadas y reglamentadas en diversas épocas, han tenido por lo general, una vida efímera. Por ello es pertinente mencionar aquí, la institución del Ombudsman, la cual lleva más de siglo y medio de existencia. Es una institución que con el transcurso del tiempo, se perfecciona más en áreas de aplicación como son: el comercio, la prensa, las universidades, el ejército, etc., etc. Existe un aspecto que identifica al Ombudsman y a la Contraloría General de la Federación en nuestra patria, y es el que ambas realizan labor de investigación.

El Ombudsman es una institución que data de fines del siglo XVI y surge en Suecia con el propósito de mantener informado al monarca en su ausencia, de las actividades que desarrolla su gabinete. Su actividad fue en un principio, la de informador, más adelante, se le otorga la facultad de denunciar y posteriormente, se le confieren funciones de asesor legal del Parlamento en la expedición de las leyes. Es de observarse, que durante el tiempo que ha operado, nunca se le han conferido facultades ejecutivas como las de variar, modificar o revocar los actos de las autoridades que investiga, siendo éste el principal aspecto que permite diferenciarlo de otras instituciones análogas, incluyendo aquellas del país en que surgió, tales como el Canciller de Justicia y Autoridades Judiciales.

Los rasgos característicos del Ombudsman Clásico o Parlamentario, en opinión de Donald C. Rowat son: "1. El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la Legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración; 2. Se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos, y 3. Tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas".

Las atribuciones arriba citadas, nos permiten identificar al auténtico Ombudsman Parlamentario, sin embargo, puede catalogarse éste como Administrativo, cuando es representante del Ejecutivo, de quien dimana su nombramiento; su actuación se encamina a atender quejas específicas del

público contra injusticias y errores administrativos; tiene poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas. Los tratadistas que se han avocados al estudio de esta institución, aseveran que la cuestión de determinar a un Ombudsman no está influenciada por el nombre que recibe o la manera en que está organizado internamente, sino tan sólo, que exista identificación en la finalidad que persigue y sobre todo, su carencia de fuerza ejecutiva, para ser calificado como tal.

Después de la segunda guerra mundial, surgen en la mayoría de los países europeos, instituciones que reciben diversas denominaciones de acuerdo a la tradición de los pueblos que las asimilan, como son los casos del Mediateur en Francia, el Ombudsman Militar en Alemania Federal, el Comisionado Parlamentario en el Reino Unido, la Prokuratura en la Unión Soviética y más recientemente el Abogado del Pueblo en España; de todo lo cual se colige, la importancia que ha adquirido esta institución, lo que ha suscitado, que destacados tratadistas como el maestro Fix Zamudio, señalen su universalidad por trascender más allá de los sistemas jurídicos y políticos que lo adoptan.

Congruente con nuestra tradición jurídica, en México localizamos diversas instituciones que a lo largo de nuestra historia realizan la tarea de controlar la actividad del gobernante, tales son: los Juicios de Residencia y de visitas durante la época colonial, el Procurador de los Pobres en la época independiente, poco después el juicio de Garantías, el Ministerio de Justicia durante el Porfiriato, la Contraloría de la Nación, la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, que lleva el control del gasto público, etc. Instituciones todas que han contribuido a la fiscalización de la actividad pública del Estado.

El Ombudsman Administrativo, tiene como aspectos esenciales: 1o. Recibir quejas del público contra actos de autoridad que sean injustos o bien por errores administrativos que causen daño a la persona del quejoso; 2o. investigar tales actos, y 3o. Conminar a la autoridad responsable en su caso, para que actúe dentro del límite de sus competencias. Esta actuación constituye un complemento a los medios de defensa de los particulares frente a la administración y es a la vez, un medio de control de la actividad del gobernante a fin de hacer valer el principio de legalidad dentro del estado de derecho.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Con fecha 29 de diciembre de 1982, se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas, la que contiene la adición del artículo 32 bis mediante la cual se reglamenta la actividad de la nueva Secretaría de la Contraloría de la Federación y cuya creación se debió en gran medida a la anunciada renovación moral de la administración pública a través de auditorías, evaluación, detección y prevención de decisiones, fijando la penalización correspondiente por faltas de los servidores públicos, con objeto de elevar la eficiencia

de la administración pública federal, según reza la Exposición de Motivos de las reformas a la citada Ley. La tarea a desarrollar por la nueva Secretaría comprendía anteriormente a varias dependencias del Ejecutivo Federal, como se deduce de los departamentos de diversas Secretarías de Estado, que pasaron a integrar la Secretaría de la Contraloría con su personal, presupuesto, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivo y en general, el equipo que esas dependencias utilizaban para la atención de sus atribuciones.

Visto lo anterior, la constitución de la Contraloría General de la Federación, se integra por las dependencias siguientes:

I. Presidencia de la República; Coordinación General del Sistema de Evaluación.

II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Dirección General de Fondos y Valores y Departamento de Auditoría Externa de Instituciones Nacionales de Crédito de la Dirección General de Crédito Público.

III. Secretaría de Programación y Presupuesto; Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la Dirección de Supervisión de la Dirección General de Contratos y Obras de la Subdirección de Responsabilidades de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

IV. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Departamento de Supervisión de Sistemas de Inspección de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes y del Departamento de Inspección Preventiva de la Dirección General de Bienes Muebles.

V. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; Subdirección de Control y Supervisión de la Dirección General de Control de Zona Federal y de la Coordinación de Unidades Descentralizadas de Control de Bienes Inmuebles de la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles.

VI. Procuraduría General de la República; Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes.

VII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes.

La Secretaría de la Contraloría tiene como responsabilidad fundamental, consolidar la confianza que el Estado deposita en los servidores públicos, de igual modo, apoya a la Procuraduría de la República en la investigación de los delitos de orden federal detectados por la propia dependencia, vigila el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la vez, practica investigaciones y auditorías conforme lo dispone el citado Ordenamiento en relación a la situación patrimonial de los servidores públicos.

Respecto al Poder Legislativo, la nueva Secretaría se coordina con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la que lleva al cabo el estudio de la cuenta pública del año anterior y determina la exactitud de los egresos anuales efectuados por las diversas dependencias gubernamentales y en caso de discrepancia entre las cantidades y las partidas respectivas del presupuesto, o si no existe exactitud o justificación en los gastos realizados, lo pone de manifiesto ante la Procuraduría General de la Repú-

blica, a fin de que ésta proceda a deslindar responsabilidades de acuerdo con la Ley y en su caso, iniciar el proceso político respectivo.

Igualmente, la Contraloría tiene facultades para sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el control y fiscalización de las entidades financieras, opinar sobre proyectos de normas en materia de contratación de deudas y en el manejo de fondos y valores que formula la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La relación que guarda la Contraloría con los gobiernos estatales y municipales, es la de fiscalizar y evaluar el uso de los fondos federales en programas de inversión coordinados con esas autoridades.

La Secretaría goza también de atribuciones de control, vigilancia, fiscalización y evaluación en las tareas de la administración pública federal, con facultades para expedir las normas necesarias y obtener así los informes, datos y cooperación técnica, que deben darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Su actuación la efectúa conforme a la organización interna, dentro de la cual existen: dos Subsecretarías, una Coordinación General de Comisiones y Delegados de Contraloría en el Sector Público, una Oficialía Mayor, una Contraloría Interna, la cual está a cargo de un funcionario denominado Contralor Interno, quien es designado por el Presidente de la República y sólo es responsable ante él, doce Direcciones, así como Unidades Subalternas y Delegaciones Estatales o Regionales.

La constitución orgánica de la Secretaría, asimila varias dependencias de algunas Secretarías de Estado y realiza el control y fiscalización de la actividad pública administrativa. Estas atribuciones que se le han otorgado y la forma en que desempeña sus actuaciones, nos permite descubrir deficiencias a las cuales nos referiremos brevemente.

Las funciones encomendadas a la Secretaría de la Contraloría, son consecuencia de la voluntad de la actual administración, de agrupar en una sola dependencia los medios de control, mediante la revisión constante de los procedimientos y prácticas de fiscalización ya existentes en el ámbito de la administración con el propósito de que ésta prosiga su labor en una constante transformación.

Asimismo, la Contraloría, ejerce una labor de control a nivel federal de la administración pública centralizada y paraestatal, mediante la planeación, organización de un sistema de vigilancia y evaluación gubernamental, apoyándose en las funciones a su cargo con el propósito de elevar la eficacia de la administración.

La relación que guarda la Contraloría General de la Federación con el Ombudsman Clásico, se evidencia en la labor de investigación que efectúan ambas, misma que es amplia o restringida según el caso, esto quiere decir, que la Contraloría posee atribuciones de vigilancia del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, en tanto que la función de la institución escandinava queda excluida de este renglón en virtud de que es competencia directa del Parlamento. De igual manera, los diferentes Ombudsman que han surgido recientemente, actúan en campos en los que la

Contraloría no interviene, como por ejemplo, en la prensa, comercio, industria y el ejército.

Dentro de los aspectos que cabe puntualizar, está la de atender las quejas del público contra injusticias y errores administrativos, tal y como se presenta en el Ombudsman Parlamentario, desafortunadamente, la Contraloría no contempla dentro de sus funciones esa circunstancia, porque su tarea es la de expedir normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal (Artículo 32 bis L.O.A.P.F.) y en su caso determinar las bases sobre las que las instancias del público serán atendidas y resueltas con eficiencia (Artículo 49 párrafo 2 L.F.R.S.P.) teniendo tan sólo como atribución la de atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal (Artículo 32 bis Fracc. XVI de L.O.A.P.F.).

De lo anterior se concluye, que la función de recibir quejas directas del público contra actos de autoridad, no es función primordial de la Contraloría.

Debe enfatizarse la importancia que reviste la atención que se presta a las quejas presentadas por los particulares, al denunciar el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, las que por desgracia, no llegan a prosperar en la mayoría de las veces al no existir los medios adecuados para su solución.

El artículo 49, parte primera, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina:

"En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que el público tendrá fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

En complemento al artículo transcrito, el primer párrafo del artículo 50 del mismo Ordenamiento, establece:

"La Secretaría (Contraloría General de la Federación) el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso."

Los preceptos arriba transcritos, determinan la posibilidad de acudir a las dependencias y entidades de la administración a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las funciones de los servidores públicos y la obligación de éstos de respetar el derecho de petición, en la formulación de las quejas y denuncias presentadas, siendo tarea de la Contraloría el determinar las normas y procedimientos a fin de que las instancias del público sean debidamente atendidas.

Respecto a las denuncias presentadas y a la acción que inicia el procedimiento en un juicio político, la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1982, título IV, previene en el artículo 109, párrafo cuarto, inciso tercero, lo siguiente: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".

En iguales términos se expresa el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero a pesar de ello la acción de los particulares en relación a los preceptos enunciados, se ve frustrada en múltiples casos, y para que la acción prospere es preciso allegarse los medios de prueba necesarios, complicándose esta situación cuando dichas probanzas obran en oficinas y archivos públicos y los encargados de los mismos, se niegan a proporcionarlos so pretexto de ser confidenciales o secretos, y en el mejor de los casos se obtienen después de un tiempo relativamente largo, tras lentos trámites burocráticos, llevando con ello, el consiguiente desaliento y desconsuelo de quien ejercita la acción respectiva. Por eso es conveniente que la Contraloría facilite el acceso a informes, datos y cooperación que sea necesaria a quien lo solicite. De hacerse esto, se estimulará efectivamente la conciencia cívica al denunciar anomalías dentro de la administración pública, restableciéndose así la confianza en nuestras instituciones al comprobar que éstas actúan eficazmente en favor de la sociedad.

Sería deseable, que la Contraloría, además de las funciones que le han sido otorgadas con una facultad conminatoria para llamar la atención de la autoridad denunciada y lograra que ésta actuara dentro de un marco de legalidad.

Consideraciones

La Contraloría y el Ombudsman Clásico, se identifican en cuanto ambas ejercen un control y fiscalización de la actividad pública administrativa, las dos son designadas por los poderes federales Ejecutivo y Legislativo respectivamente, sin embargo la autonomía de la Contraloría está limitada por la Ley, reglamento, decreto, acuerdos y órdenes del Presidente de la República de quien directamente depende, en tanto que la actuación del Ombudsman es más independiente por cuanto que guía su actuación libremente dentro de facultades previamente establecidas. Dichas instituciones tienen la obligación de rendir su informe anual de sus actividades al órgano del cual dimana su designación y en el caso de la Contraloría, directamente del Ejecutivo Federal (Artículo 32 bis fracc. XIV L.O.A.P.F.), mismas que desarrollan también, actos de investigación, auditoría, sugieren y coordinan pero no tienen facultad de revisar, modificar o alterar las decisiones de las autoridades que investigan, no obstante, la Contraloría puede imponer sanciones (artículo 52 de la L.F.R.S.P.).

Podemos considerar que la Contraloría reúne los rasgos característicos de un Ombudsman Administrativo, a pesar de las diferencias apuntadas, en el entendido de que ella no está inspirada en la institución escandinava, atento a que en nuestra tradición jurídica han existido mecanismos de control análogos, ello mismo podemos expresar de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual reviste todas las características de un Ombudsman del Consumidor, "cuyos antecedentes inmediatos, aun cuando no necesariamente tomados como modelos, se encuentran —según el maestro Fix-Zamudio— en las leyes de protección y defensa del consumidor, expedidas en Venezuela (5 de agosto de 1974) y en Costa Rica (28 de febrero de 1975) respectivamente".

Alternativas de Control en nuestro Sistema Jurídico

A últimas fechas la actividad pública administrativa ha crecido considerablemente y su campo de acción es cada día mayor, abarcando ya casi todos los aspectos de la actividad de las personas. La fuerza del Ejecutivo frente a los dos poderes restantes se ha incrementado de tal manera, que la fórmula de Montesquieu ha quedado rebasada. Es de lamentar que los poderes Legislativo y Judicial hayan renunciado a sus facultades constitucionales, que de ejercerlas, fortalecerían su posición frente al Ejecutivo; a tal efecto citamos el caso de las facultades de investigación que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contempladas en el artículo 97 de nuestra Carta Magna, por el que se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que lleve a cabo la averiguación de "la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual." Esta última posibilidad cobra más importancia si observamos que los medios de defensa de los particulares resultan insuficientes, incluyendo el juicio de garantías, al que de acuerdo con el principio de relatividad que lo norma, sólo protege a aquel que lo invoca y deja desprotegidos a buen número de personas que por carecer de conocimientos y recursos económicos, se ven privados de la protección de la justicia.

Por lo que hace al poder Legislativo, sería conveniente que los Diputados como representantes del pueblo, dedicasen su tiempo a labores de gestión dentro de la circunscripción de sus distritos en las etapas de receso del Congreso. Por otro lado, el Ejecutivo interviene en atribuciones que competen al Legislativo, como es la revisión de la cuenta pública a través de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados. Sobre este aspecto debe decirse que la reforma de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultó al Ejecutivo a "Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus responsabilidades" (artículo 32 bis fracc. XIII L.O.A.P.F.). Tal circunstancia se debió posiblemente, a lo remisa que ha sido la Cámara de Diputados en el cumplimiento de su deber, o bien a la escasez de recursos que le impiden cumplir con su cometido.

Lamentablemente, tanto el poder Legislativo como el Judicial, han cedido terreno en favor del Ejecutivo, convirtiendo la división de poderes en el predominio de uno solo: el Ejecutivo. A mayor abundamiento, la vigilancia que debían ejercer la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cámara de Diputados se ha convertido en algo puramente teórico.

A la luz de lo que sucede, procede buscar soluciones que permitan el fortalecimiento de las instituciones jurídicas por medio de la acción directa de los particulares.

El Ombudsman Parlamentario, fue instituido entre otras cosas, para que vigilara el cumplimiento de las leyes expedidas por el Parlamento, aspecto fortalecido por la intervención del público para denunciar irregularidades y arbitrariedades de los servidores públicos dentro de la administración. En nuestro país es de suma importancia la formulación de denuncias y su cauce, situación que estimula la conciencia cívica, permite controlar efectivamente la actividad del gobernante, y logra con ello una eficiente administración de justicia; aspectos que se ven reforzados con la acción directa de la Contraloría la cual garantiza la tranquilidad del denunciante; a pesar de esto último, recientemente se han suscitado acontecimientos que han inquietado a la opinión pública y a los cuales nos referiremos a continuación:

Tres oficiales de policía denunciaron la conducta de sus superiores, que les exigían cierta cantidad de dinero por cada día de trabajo. Esta acusación llegó a oídos del Presidente de la República, quien ordenó a la Contraloría realizara las averiguaciones correspondientes y comprobados los cargos, fueron consignados los jefes responsables ante el Ministerio Público. El epílogo de esta denuncia fue, que los policías denunciados fueran removidos de sus puestos para ser incorporados a la sección de granaderos, sin que la Contraloría haya intervenido en forma alguna para garantizar la seguridad de los mismos. Otro caso similar, fue el que se presentó en el Instituto Nacional Indigenista, donde siete funcionarios denunciaron la conducta del director del organismo por ciertas compras irregulares que hacían presumir la existencia de un fraude; al no encontrar respuesta a su acusación, acudieron a la Contraloría, quien investigó el asunto quedando acreditados los cargos contra el director del instituto, siendo éste consignado ante el Ministerio Público. El resultado fue que los acusadores quedaron despedidos de sus empleos sin que la Contraloría interviniera en forma alguna para evitar tal arbitrariedad.

Los dos casos citados nos dan una idea de la relevancia que tiene la intervención de los particulares en la denuncia de conductas e irregularidades dentro de la administración, pero al mismo tiempo, nos demuestran lo nugatorias que resultan por falta de garantías a quien ejerce ese derecho, todo lo cual frustra y retrasa la vigencia de una auténtica renovación moral.

Secretaría de Justicia

En nuestra patria se han sugerido reformas dentro de la organización del poder Ejecutivo, tendientes a lograr el mejoramiento en la administración

de justicia, tal es el caso de la "Secretaría de Justicia" en que hace poco más de veinte años, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, por resolución adoptada en la Asamblea General Ordinaria, celebrada el día 1º de marzo de 1961, acordó solicitar a las autoridades competentes, el establecimiento de una Secretaría de Justicia, con objeto de que el Ejecutivo Federal fincara responsabilidades administrativas y con respeto absoluto a la independencia y libertad de criterio de los juzgadores se obtuviera con ello una mejor actuación de la administración pública.

Como resultado de la mala administración de justicia a que hicieron mención los destacados barristas, señores licenciados Antonio Martínez Báez, Eugenio Ramos Biderbeck y Ricardo Couto, a través de ensayos realizados por los mismos, el Colegio de Abogados pugnó por una Secretaría de Justicia, destacando como función principal, la responsabilidad consciente y efectiva de los servidores públicos, sobre todo en lo relativo a la impartición de la justicia que coadyuvara a la realización de la paz social y prosperidad de la nación.

Los antecedentes del Ministerio de Justicia, los encontramos en el régimen de Porfirio Díaz, durante el cual dicha institución existió bajo el nombre de "Secretaría de Justicia", misma que fue suprimida al entrar en vigor la actual Constitución de 1917. Los motivos esgrimidos por los constituyentes para suprimirla, fueron entre otros, el considerar que el citado Ministerio, constituía un instrumento más con que contaba el Dictador y sus agraciados para influir en los fallos de las autoridades judiciales. A favor del restablecimiento de la Secretaría de Justicia y después de aclarar las razones por la que se suprimió, el licenciado Ricardo Couto afirma: "En estas circunstancias resulta pueril pensar, que la Secretaría de Justicia que hoy se creara, fuera reflejo de la que funcionó en la época de Díaz; ésta fue el órgano de un gobierno dictatorial; aquélla sería de un gobierno democrático".

Las atribuciones que corresponderían a la propuesta Secretaría, en opinión de los honorables barristas que así lo sugirieron a principios de la década de los sesentas, se encontraban dispersas entre las diversas dependencias del ejecutivo de ese entonces, según se desprende de la lectura de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958. Más tarde al ser abrogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976, se asignaron básicamente a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Programación y Presupuesto y Procuraduría General de la República.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982, por las que se creó y reglamentó la actividad de la Contraloría General de la Federación, vinieron a precisar y concentrar los medios de control con que cuenta el Ejecutivo Federal respecto a la marcha de la administración, dejando a salvo las que se le asignan al Poder Judicial en su funcionamiento interno (artículo 97 Constitucional).

Dirección de Quejas de la Presidencia de la República

Es una dependencia directamente subordinada al Presidente de la República, quien por conducto de su Secretario particular, recibe las quejas del público contra actos de autoridades, cuando éstas no han atendido debidamente los requerimientos de los interesados. Es nuestro personal punto de vista, que esta dependencia reúne todas las características de un verdadero Ombudsman Administrativo, porque investiga, efectúa visitas a autoridades, informa y conmina a las denunciadas a que cumplan con su deber en el campo de sus atribuciones. Por razones de índole diversa no se ha promovido lo relativo a su presupuesto y base administrativa. Es de fijar la atención que las personas que acuden a esta Dirección, lo hacen pensando en que es el Presidente el que va a oírlos y solucionar sus problemas, como una reminiscencia quizás, de la figura paternalista que tenemos la mayoría de los mexicanos.

Conclusiones

Consideramos que los diversos medios de control que existen en el sistema jurídico de nuestro país, incluidos los que constitucionalmente corresponden a los poderes Legislativo y Judicial, tienen su complemento en la actuación de los particulares al denunciar las irregularidades que se manifiestan dentro de la administración y constituyen en este aspecto, un medio de apoyo de la Contraloría para hacer de su función un verdadero Ombudsman Administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- ARTEAGA NAVA, ELISUR; *Las Grandes Innovaciones del Derecho Administrativo*; México, 1983.
 CASTRO, JUVENTINO V., *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano*; México, 1977.
 COUTO, RICARDO; *Sobre la Imperiosa Necesidad de Reinstaurar la Secretaría de Justicia*; México, 1963.
 FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR; *Reflexiones Comparativas sobre el "OMBUDSMAN"*, sobretiro de la memoria del Colegio Nacional, tomo IX, México, 1979.
 ROWAT, DONALD C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*; México, 1973.



UN ASPECTO DEL ORDEN JURIDICO ADMINISTRATIVO
 FEDERAL MEXICANO EN LOS UMBRALES DEL SIGLO XXI:
 EL EXCESO DE REGULACIONES

MAURICIO OROPEZA Y SEGURA

"Las leyes colocan la seguridad de todos por encima de la seguridad de uno". Cicerón

Cuando solamente faltan 17 años para que se produzca el cambio de siglo, es útil reflexionar en cuál es el panorama general del derecho mexicano —desde el punto de vista de los dispositivos en materia administrativa vigentes—, con el propósito de hacer un inventario cualitativo realista y crítica serena y constructiva de la situación que priva en esta materia.

El advenimiento de la nueva centuria promete una serie de cambios radicales en los órdenes cultural, educativo y no se diga en el tecnológico y en lo que se refiere a las ciencias exactas y naturales.

Casi se puede decir que hemos perdido nuestra capacidad de asombro, ante acontecimientos reales que se producen cotidianamente y que parecen inverosímiles.

En relación con la ciencia del derecho, que a la vez es técnica y es arte, es mi convicción que requiere ser modernizada y puesta en la realidad de la época, el Derecho no puede, no debe, rezagarse, es necesario que quienes profesamos la abogacía en México nos aboquemos ¡ya! al análisis de la problemática que en la realidad plantea nuestro orden normativo, con el ánimo de depurarlo, de mejorarlo, en fin, de hacerlo más justo, en tanto que sirva a la sociedad como instrumento de armonía para su desarrollo pacífico.

Reiteramos que el propósito de este trabajo es hacer el inventario jurídico de lo existente en materia administrativa en 1983 y crítica serena, con fines constructivos para el porvenir.

La libertad individual consiste en hacer lo que uno quiera, siempre y cuando no se incurra en lo prohibido y se cumpla con lo ordenado por la Ley.

Por su parte, la libertad de actuación de los gobernantes, de los agentes de la autoridad, debe constreñirse a realizar, única y exclusivamente aquellos actos para cuya realización están expresamente facultados por la Ley.

Expresado en forma simple, el Estado de Derecho es aquel en que tanto gobernantes como gobernados, "saben a qué atenerse". Porque sobre de ellos priva el imperio del orden normativo.