

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.

En un Estado sin Derecho se daría un simple fenómeno de fuerza por parte de quienes detentan el poder. Un derecho sin el Estado, se convertiría en una utopía, carente de realidad, ya que la estructura jurídica por perfecta que fuera, carecería de la coacción que garantizará su efectividad.

En México, por tratarse de un orden jurídico de derecho escrito, la principal fuente del Estado de Derecho es la Constitución, la Ley, los Tratados Internacionales y demás dispositivos secundarios que de ellos emanan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema del Estado Mexicano, en ella se consagran los principios rectores de la organización estatal, dice: Quiénes integran el pueblo del Estado; en quién radica la soberanía; cuál es su forma de gobierno; cómo se organizan y dividen los órganos del poder; y, además contiene los derechos individuales y sociales fundamentales de los gobernados y garantiza la forma de hacerlos valer.

Desde otro punto de vista, la Constitución contiene las limitaciones a la acción del poder público y es norma fundamental de la cual derivan los demás dispositivos jurídicos.

En vigor a partir de 1917, la Carta de Querétaro ha sido objeto de múltiples reformas, estudios y debates. Sin embargo, es indudable que, con sus aciertos y sus errores, México ha consolidado con base en ella la más prolongada etapa de estabilidad política y social de su historia.

Estabilidad política y social, verdaderamente excepcional en un mundo convulso como es en el que nos ha tocado vivir, sería difícil enumerar las múltiples guerras intestinas, independentistas y regionales, además, de la gran conflagración mundial, que han azotado a la humanidad desde 1917, fecha en que entró en vigor el Código Político Mexicano, lo cual contrasta con la paz que durante el lapso ha existido en México.

Rígida en teoría, la Carta Magna de 1917, ha resultado ser demasiado flexible en la práctica, algunas de las reformas y adiciones han sido producto de las necesidades de la realidad social. Pero, se debe admitir, otras modificaciones al texto constitucional, han sido irrelevantes, innecesarias o francamente desafortunadas.

Sobre este particular, hoy más que nunca tenemos la convicción de que las reformas a la Constitución deben producirse previos estudios a fondo de la realidad social y estar apoyadas en buena técnica jurídica.

Algunos principios jurídico-políticos, por ejemplo, la no reelección del Ejecutivo, se encuentran tan arraigados en la conciencia cívica de los mexicanos que consideramos no deben variar.

Después de cruentas luchas en el siglo inmediato pasado, en México, se ha consolidado un peculiar federalismo.

Decimos peculiar federalismo, en virtud de que en la realidad es innegable la preponderancia de los órganos federales —especialmente del Ejecutivo— en la vida jurídico, política y económica del país y, por otra parte, desde el punto de vista histórico el federalismo mexicano no tiene la sustentación que sí tuvo su modelo norteamericano.

Hemos hecho mención al sistema federal, toda vez que este estudio se encuentra encaminado al estudio del orden normativo federal mexicano en el orden administrativo de finales de siglo XX; y el hecho es que, en nuestros días, existe una concentración considerable de poder en los órganos federales, especialmente el que ejerce el Ejecutivo Federal, lo cual, en buena medida, ha sido la causa de la expansión de la Administración Pública Federal y del universo normativo que la misma aplica.

Tan es cierto lo antes afirmado, que uno de los más importantes esfuerzos que ha venido realizando el Gobierno Federal en los últimos años es descongestionar el exceso de trámites que se realizan en el Distrito Federal.

La desconcentración regional de la Federación, de que se hace mención en el párrafo que antecede es muestra clara de que la concentración de poder aun desde el punto de vista meramente geográfico, ha llegado a extremos preocupantes para la sociedad mexicana de las postrimerías de este siglo. Situación inversa a la que determinó que en la ciudad de México, hasta mediados del siglo, se ubicara el centro de las grandes decisiones nacionales en todos los órdenes y que provocó situaciones negativas tales como; el precario desarrollo político, económico y social de parte considerable de las entidades federativas y el crecimiento desordenado, desorbitado y anárquico que la sede los Poderes Federales, presenta en estos días, aunado a una explosión demográfica alarmante.

Tan preocupante como la explosión demográfica es la explosión normativa federal, especialmente en materia administrativa, pasemos a ocuparnos de ella.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema y de ella emana la legislación secundaria integrada por: las leyes y decretos del Congreso de la Unión, los tratados y convenciones internacionales; y los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal.

La abundancia de la Legislación Secundaria es tal, que solamente para dar una muestra de su magnitud, a continuación señalamos algunos datos tomados del Manual de Organización de la Administración Pública Federal, publicado en 1982, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aplica regularmente 315 dispositivos y la de Gobernación 130, con tales cifras se destaca la dimensión cuantitativa del problema, en el entendido de que en las restantes dependencias del Ejecutivo Federal se dan situaciones similares.

Además de abundante, el orden normativo se encuentra disperso y no es fácil encontrar las fuentes que permitan localizar un determinado ordenamiento por parte de quienes deben cumplirlo.

Para dar solución al problema enunciado en el párrafo anterior el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos de catalogación y compilación de las regulaciones, tales como los que se describen a continuación.

En 1970, la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, publicó un "PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURIDICAS PARA LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO", en dicho trabajo se contiene una compilación nominal de disposiciones que: "Permite una presentación homogénea de las normas jurídicas, ajustada al

orden establecido por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, o en su caso, a algún otro texto legal que fije la competencia de las entidades del sector público. Cuando la recopilación se hace conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se ha tomado como base el artículo correspondiente a cada dependencia; en los demás casos, el criterio para la recopilación ha sido la legislación que determina las funciones específicas de la entidad. El listado describe las fracciones que asignan diversas competencias a la dependencia de que se trata y para cada fracción señala el conjunto de disposiciones derivadas, que dan contenido a esa atribución concreta. En la presentación de la legislación se sigue un orden jerárquico. En efecto, aparecen en primer término las normas constitucionales, para continuar con los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos, los decretos y los acuerdos. Para mayor facilidad en la localización de estas disposiciones se indica su fecha de publicación en el *Diario Oficial* de la Federación. Para completar este listado se anexa, al final, una recopilación de las principales disposiciones de aplicación común por las Secretarías y Departamentos de Estado.¹

Con el sistema semejante al descrito anteriormente —entre 1971 y 1976— se publicaron, por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, cinco ediciones del PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURIDICAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, elaborados por el Comité Técnico de Normas Jurídicas, integrado por los responsables jurídicos de la Administración Pública Federal.

En 1977, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, publicó otro PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURIDICAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, el cual fue elaborado por el Grupo de Trabajo de los Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada, siguiendo sistemas similares a los que le precedieron.

En febrero de 1982, se publicó por la citada Coordinación General de Estudios Jurídicos de la Presidencia de la República, el "MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL DE 1982", en dicho documento entre otros aspectos se contienen las BASES JURIDICAS de organización y funcionamiento de los Poderes Federales.

EL MANUAL de que se ha hecho mención es el antecedente más cercano de compilación del Orden Normativo Federal, realizado por el Gobierno de la República. Sin embargo, por ser un documento de contenido primordialmente administrativo tiene escasa relevancia jurídica.

A partir de 1970 y hasta 1981, se publicaron 33 volúmenes que integran la serie de LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS y ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL, en las obras de referencia, de periodicidad anual, se reproducían íntegramente las regulaciones publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación.

¹ Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado. Secretaría de la Presidencia. México 1970. Págs. 9 y 10.

En dichas publicaciones aparecen índices, también anuales, por: sectores administrativos; orden cronológico; jerarquía normativa; y atendiendo a su vinculación con la Reforma Administrativa.

Desde luego, el esfuerzo por dar congruencia a estas publicaciones mediante los índices antes referidos significó un avance. Sin embargo, la dispersión de los índices, ya que solamente comprenden periodos anuales, impide la necesaria síntesis que permita un conocimiento de conjunto verdaderamente confiable y de fácil consulta.

En septiembre de 1981, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, editó las BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 1976-1982, con el propósito de actualizar la obra que, con el mismo título, se publicó el 25 de abril de 1977. Ambos documentos se refieren exclusivamente a disposiciones relativas a la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

Actualmente, se hacen los trabajos conducentes por parte de la Comisión de Estudios Jurídicos de la Administración Pública Federal, para actualizar El Prontuario, perfeccionando su presentación.

El Senado de la República, y algunas Secretarías de Estado también han realizado importantes trabajos de compilación y catalogación de los dispositivos que les atañen. El Senado, en lo que se refiere a tratados y convenciones internacionales.

Además, del esfuerzo del Gobierno Federal que ha sido reseñado, hemos tenido noticias de los trabajos de compilación realizados por algunos tratadistas, tales como: el señor licenciado Pedro R. Suinaga, quien escribió la obra VEINTE AÑOS DE LEGISLACION MEXICANA (1930-1951) Editorial Stylo México, 1951; los señores licenciados Miguel Acosta Romero y Rafael I. Martínez Morales que son coautores de la obra CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa 1983, y el que publicó el señor licenciado Fernando Alejandro Vázquez Pando, APENDICE CRONOLOGICO, Sobretiro de Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 10, México, julio 1978.

En un cuadro muy interesante elaborado por el autor citado en último término se reporta el siguiente dato: "La cronología general engloba 1,693 actos publicados del 1o. de enero de 1968 al 31 de diciembre de 1977. . .".

Es decir, en menos de diez años, el acucioso investigador detectó una cifra tan impresionante que no cabe más que una conclusión: ESTAMOS ANTE EL EXCESO DE REGULACIONES. Conclusión que se confirma abundantemente si hacemos una revisión, aunque sea somera, del mundo normativo en materia administrativa vigente de México en 1983.

Para mejor ilustrar lo anterior, del volumen I, número 12 de los Cuadernos de Divulgación Legislativa, publicados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el 20 de julio de 1983, obtuvimos las cifras siguientes respecto al número de dispositivos publicados en el *Diario Oficial* que aplica dicha dependencia: preceptos constitucionales 7; leyes 17; convenciones interna-

cionales 23; reglamentos 65; decretos 44; acuerdos presidenciales 16; acuerdos del Secretario 30; disposiciones varias (avisos, circulares e instructivos) 13.

Es decir a la fecha citada, la mencionada Secretaría aplicaba 192 dispositivos todos ellos publicados en el *Diario Oficial*.

El amplísimo mundo normativo administrativo integrado por múltiples leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes, circulares, avisos, etcétera, determina que sobre los habitantes de la República recaiga un haz de normas que le hacen centro de imputación de múltiples deberes consistentes en obtener permisos, licencias, autorizaciones, registros y, en fin, cumplir infinidad de requisitos que les dificultan su actividad productiva cotidiana y les someten a la constante actuación y vigilancia de una muy variada cantidad de representantes de la autoridad y les obligan a distraer tiempo y recursos considerables para satisfacer los requerimientos —no siempre apegados a derecho— de los agentes del poder público.

Es principio general de derecho que la "ignorancia de la Ley no excusa su cumplimiento y a nadie aprovecha". Sin embargo, es tal la magnitud del exceso de regulaciones que el simple hecho de dar a conocer los ordenamientos jurídicos en el *Diario Oficial* de la Federación, ya no es suficiente para que las autoridades que deben aplicar las normas y mucho menos sus destinatarios, las conozcan en su verdadero contenido, alcance y consecuencias.

El conocimiento accesible del orden jurídico y la simplificación de los dispositivos son un imperativo de la época, ya que la experiencia administrativa demuestra que el exceso de regulaciones produce trámites repetitivos o excesivos, complicado y considerable papeleo, demasiados empleados involucrados, irresponsabilidades o responsabilidad difusa.

De lo anterior, deriva la necesidad de depurar las relaciones administrativas para la cual se proponen medidas tales como las siguientes:

El punto de partida necesario consistirá en compilar los dispositivos que aplica cada dependencia y las entidades agrupadas en los sectores respectivos, con el propósito de formular el inventario jurídico actualizado del orden normativo aplicable por la Administración Pública Federal.

Analizar el sistema normativo en su conjunto por lo que toca a dispositivos que afecten a grupos sociales cualitativa y cuantitativamente representativos, por ejemplo, los de los trabajadores, campesinos, comerciantes, industriales, etc., con el propósito de precisar los obstáculos derivados de la multiplicidad de ordenamientos y proceder a erradicarlos, mediante la creación de normas rectoras o de síntesis que den las bases fundamentales para la aplicación de los dispositivos.

Existen determinadas regulaciones que implican la participación concurrente de varias entidades de la Administración Pública Federal y de las autoridades estatales y municipales. En dichos casos se juzga pertinente analizar los dispositivos aplicables y fijar con precisión los límites competenciales evitando de esta forma duplicidad de trámites, criterios contradictorios e invasiones jurisdiccionales.

La tarea anterior, además, redundará en beneficio de la descentralización ya que uno de los factores que influyen en la concentración excesiva de trámites administrativos en el Distrito Federal tiene su origen en dispositivos anacrónicos que fijan competencia exclusiva para autoridades radicadas en dicha entidad federativa.

Leyes abrogadas o derogadas, especialmente las que lo han sido tácitamente, continúan aplicándose por inercia o ignorancia de los que tienen que aplicarlas y de quienes deben cumplirlas.

Por lo contrario, otros dispositivos derogados o abrogados; pero, que durante su vigencia generaron derechos adquiridos han dejado de aplicarse en perjuicio de particulares, ocasionando la violación del orden constitucional.

En estos casos, se juzga necesario el estudio del orden normativo para dar solución constitucional a los conflictos de leyes en el tiempo y por lo que toca a las normas parcialmente vigentes es necesario detectarlas y ubicarlas adecuadamente en los ordenamientos idóneos.

No son pocas las regulaciones que, por carecer de apoyo real, se tornan en letra muerta, son innecesarias y, sin embargo, formalmente tienen vigencia. Motivo más que suficiente para abrogarlas o derogarlas, siempre sin afectar derechos adquiridos.

No es poco frecuente el hecho de que en dispositivos de jerarquía menor, por ejemplo, reglamentos, se repitan textual y literalmente preceptos legales. La circunstancia enunciada es, por lo menos, innecesaria. Por lo tanto, no debe subsistir.

Otro aspecto, el más importante, consistirá en la confrontación de los ordenamientos con la Jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los mismos, a efecto de ubicar aquellas regulaciones que el Poder Judicial Federal ha declarado viciadas de inconstitucionalidad para proceder a su adecuada modificación o, en su caso, a su abrogación o derogación.

El propósito de estas reflexiones es apuntar el problema y su finalidad es someterlo a la consideración de los estudiantes y estudiosos del Derecho para procurar solucionarlo.