

PROEMIO

La importancia de una obra, más allá de mostrarnos cómo se organiza, funciona y se transforma en el tiempo la administración pública de un Estado, estriba en que, a partir de ese saber, podamos comprender no solamente la vida del Estado-nación, sino explicarnos la historia y el presente de la sociedad que lo habita, de sus estructuras de poder, y el porqué de sus leyes y de sus relaciones jurídicas y sociales.

Este mérito se aprecia en el texto de María Guadalupe Fernández Ruiz, Doctora en Derecho, reconocida catedrática universitaria de Derecho Administrativo, y Directora del Seminario del mismo nombre en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sus intereses académicos se enfocan en los campos de la Administración Pública Federal (APF), de la Teoría del Estado, y de la ciencia del Derecho Administrativo. Sus años de dedicación, amplia experiencia docente, y su motivación como investigadora, han permitido que este trabajo vea hoy la luz, para ubicarnos en el mirador privilegiado de una jurista que puede ver desde ahí la relevancia de las bases mismas que nutren su disposición vocacional. En el caso específico de la APF, señala cómo debe orientarse dicha función para superar los retos que demanda una buena gestión.

El lector que detenidamente analice su contenido notará la contextualización del tema, y los problemas de la materia, en los ámbitos tanto del Derecho, cuanto de la Filosofía Política, la Teoría del Estado, y de la propia Historia. Por mi parte, me ceñiré a un aspecto que, aunque de manufactura filosófica, no por ello es ajeno a la APF, y su marco jurídico institucional.

Mi punto de partida es la modernidad y, con ella, su proyecto catalizador. Proyecto que tiene mil rostros, y permea en todo aquello que reconocemos como obra humana: arte, política, Derecho, entre otras.

Me referiré, de modo angular, a la modernidad y a los fines del Estado. Fines, como expresión concreta del ideal de progreso. Y en consonancia con lo afirmado por la Doctora Fernández Ruiz, al referirse a la organización estatal, escudriñar en el pasado es adentrarse en un camino que, al ser cada vez más profundo, menos pruebas certeras será posible obtener; y sí, en cambio, muchas hipótesis y teorías; en especial, respecto de aquellos periodos donde el hombre abandonó la etapa salvaje y nómada, para establecerse y erigir las formas iniciales de la organización social.

María Guadalupe Fernández Ruiz

No indagaré en los confines de la historia humana. Más bien, volveré la mirada a un pasado no muy lejano, situado hace apenas dos siglos, el XIX, heredero del *Siglo de las Luces*, y en el que se hicieron realidad algunos de los ideales de orden y progreso, además de numerosos avances y logros científicos y tecnológicos.

Los siglos XIX y XX constituyeron la culminación de un proceso de concentración y monopolización del poder, en favor del ente jurídico más importante del derecho público: el Estado.

Esto ocurrió, en parte, gracias a un proceso de secularización del poder mismo, y en el que lo sagrado fue profanado y despojado de su aura místico-religiosa. Desde entonces, el gobernante no requiere de una legitimación ajena a la que el propio sistema jurídico estatal le proporciona. Las elecciones y procesos electorales, así como las instituciones y la arquitectura normativa, son suficientes para dotar de legalidad y, en la mayoría de los casos, de legitimidad, al elegido por la *voluntad popular*. Dios, el clero, y los atributos místicos, han salido de este proceso, y no tienen fecha de regreso.

Un fenómeno que, aunque antiguo, adquiere un auge enorme con la entronización del Estado moderno, es el de la burocratización. Un Estado que, no teniendo existencia física, se hace presente en casi todos los ámbitos de la vida humana, mediante sus instituciones y personas físicas; instituciones y personas que, con los poderes y facultades originariamente conferidos, realizan en su nombre todo aquello que es menester para salvaguardar el bien público, y sus fines.

El Estado-nación ha sido una de las creaciones más relevantes y que mayor desarrollo ha tenido en los últimos tres siglos. Por ese simple hecho, que no es nada menor, vale la pena dedicarle atención suficiente para poder indagar en su más íntima configuración, la cual se nos presenta como *administración pública*, y que conlleva el bagaje total de las instituciones inherentes, así como el de atribuciones, funciones, obligaciones, políticas, y acciones, entre otras cuestiones. En el decir de la autora: “el conjunto de áreas de la estructura del poder público que, en ejercicio de función administrativa, realiza actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado”.

Así, el Estado-nación, en su curso y transcurso, ha contribuido a consolidar una ciencia que ha hecho del propio Estado su objeto de estudio: la Ciencia del Derecho. En especial, aquélla que abreva de las escuelas histórica y positivista, que son las que, en forma más apropiada, han explicado la figura de lo estatal, como ente jurídico.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Uno de los corolarios de mayor interés y peso en la vida del Estado, y que ha sido convertido en temática toral de estudio para el mundo de los juristas, es, sin duda, el del Estado de Derecho. Aspecto que alude al hecho de que el Estado, sus instituciones, atribuciones, funciones, y todo lo inmanente a él, para existir debe ser legal, y a la inversa: todo lo legal tiene su origen en el Estado.

Con ello, no pretendo negar una realidad más que evidente: dentro del perímetro del Estado hay demasiadas acciones y decisiones que no son legales, y que, no obstante, ocurren. El Estado, para existir como persona de derecho público, y dar cumplimiento a sus fines, sólo adquiere presencia por ley; esto es, no hay institución que reconozcamos como estatal que no haya sido creada mediante un acto jurídico. Las normas de Derecho son creadas por el Estado, y nadie más tiene esa atribución; no existe ente paralelo que le dispute dicha facultad. Esto, por supuesto, comprende el reconocimiento de la diversidad de fuentes; incluso, la del derecho natural; aunque todas ellas adquieren sentido sólo cuando emergen como derecho positivo.

Dejo en el lienzo estas pinceladas sobre el tema de la modernidad, el Estado y el Derecho, para abordar de manera sucinta una de las cuestiones que, a mi parecer, funge como hilo conductor de este texto, y que aparece desde sus primeras líneas, y hasta la parte final: el delicado y significativo desafío del Estado mexicano, y de la APF, frente a las exigencias de la sociedad actual, enmarcadas en lo que la Doctora Fernández Ruiz caracteriza como *buena administración*.

La autora analiza con puntualidad las leyes, instituciones y modificaciones que ha experimentado la administración pública de nuestro país en los últimos tiempos; cambios, en muchos de los casos, alejados de una adecuada planeación, proyección, diseño y ejecución de las políticas públicas, orientadas a la creación de superiores condiciones generales de vida.

Para un mejor diseño institucional del Estado mexicano será menester que la Ciencia del Derecho Administrativo nos otorgue un saber, cuya precisión permita identificar los problemas que aquejan a la administración, y propugnar así por la corrección de los mismos, reorientando al Estado a la cabal realización de sus fines; tarea asumida por la autora, con pleno conocimiento propositivo, en *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Externo mi convicción de que esta obra será motivo de discusiones y reflexiones, tanto en la academia como en el foro; todo lo cual habrá de resultar muy refrescante y enriquecedor para los estudiosos tanto del Derecho, como de otras disciplinas.

Enhorabuena para la Doctora María Guadalupe Fernández Ruiz.

Dra. María Leoba Castañeda Rivas
Directora de la Facultad de Derecho-UNAM
Primera Directora en 459 años de historia