

## PRÓLOGO

La invitación a prologar un libro siempre es un honor que a mí en lo particular me resulta de gran significado porque el autor o autora me hace partícipe de su obra, de algo tan suyo proveniente de su intelecto, lo cual merece especial consideración. El honor se acrecienta cuando, como es el caso, la invitación viene de una colega y compañera de trabajo a quien mucho respeto. Agradezco y aprecio a la Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz esta deferencia así como las enseñanzas de su magnífica obra, pues debo expresar que a medida que avanzaba en su lectura y me adentraba en los detalles de la administración pública mi interés por la misma iba en aumento.

Quizás por mi formación laboralista con frecuencia me acerco a las fronteras con la sociología, a veces un poco con la psicología y dentro del ámbito jurídico ese acercamiento es con el derecho constitucional y el internacional público, pero no había tenido la acuciosidad de entrar en el mundo administrativo; ahora, esta lectura me lleva a suplir tal deficiencia y a considerar con más precisión aquellos organismos que vinculan con la administración y con la impartición de justicia laboral y de la seguridad social; verbigracia, las Juntas de Conciliación y Arbitraje (las de conciliación han desaparecido con las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 30 de noviembre de 2012), cuya naturaleza jurídica tanto se ha discutido aunque prevalezca a la fecha la jurisprudencia de la SCJN de 1924 y su calificación de auténticos tribunales reiterada hasta el día de hoy. Hay controvertidas opiniones al respecto en la doctrina y en el foro laboral que las considera organismos administrativos y abogan por su sustitución por los juzgados dependientes del Poder Judicial; un tema no sencillo y de gran relevancia. Pero este libro de enseñanzas, posee la virtud de provocar el estudio en las áreas de la administración pública para lo cual brinda oportuna orientación como debe ocurrir en este caso particular que se menciona. Por otra parte, la obra deleita al lector por su buena estructura que al seguir un orden impecable lo lleva de la mano a través de distintos métodos: histórico, inductivo y deductivo de manera principal. Se aprecia, por lo tanto, el estado del arte del *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, en toda su extensión.

Por lo que hace al fondo de la obra quisiera partir de dos criterios, uno sobre la protestad del Estado para establecer su forma de gobierno y diseñar el ejercicio de sus propias facultades y el otro acerca de la jerarquía de la Constitución Política que como ley suprema es evidencia irrevocable

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de certeza jurídica para determinar la forma y el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, como bien se explica en el libro. El poder y las atribuciones –y desde luego el funcionamiento del gobierno– conforman el sistema y el arte de administrar la *res pública*. Así se dibujan a detalle las fisonomías política, jurídica, económica y social del Estado y se regulan tanto sus complejas relaciones, como las habidas con los gobernados y las que se producen entre estos mismos.

Así como la Constitución crea y da soporte a la estructura que mantiene la organización política, ésta ordena con y por la ley misma, las múltiples, variadas y complicadas actividades que se generan como antes se menciona; empero, para su viabilidad y eficacia requiere de una amplia y diversa derrama legal que de lo general acuda hasta lo más específico de la reglamentación. Esta complejidad normativa desarrolla un sistema operacional a manera de engranaje que permite la marcha de una sofisticada organización institucional con rigor, además de sincronía y simultaneidad, indispensables para mantener un balance en el complejo sistema de interrelaciones. De tal forma, el apego a la Constitución debe ser un mandamiento inquebrantable para gobierno y gobernados si se quiere un Estado eficaz y vigoroso; para lo cual también es necesaria la aprobación de la mayoría –democracia–, imperativo que se da al amparo de la ciencia del derecho administrativo.

En efecto, el derecho administrativo crea, estudia, analiza y mantiene los instrumentos de funcionalidad que producen certeza jurídica. Se trata de la conducción del gobierno como tal; de su ordenación y funcionalidad. Como parte del derecho público sustenta la gobernabilidad y la gobernanza a través de un detallado equipo normativo que sustentado en el derecho fundamental conduce las actividades cotidianas del gobierno con el encargo de mantenerlas en una marcha congruente, armónica y eficiente. Puede decirse que ello refiere a la marcha burocrática de una nación bajo la etiqueta de la política, dicha ésta como arte de gobernar. Esta es la importancia que tiene el derecho administrativo, la ciencia a la que ilustres juristas, nacionales y extranjeros, han dedicado sus reflexiones, sus conclusiones y propuestas a quienes la autora acude, compara y comenta y como buena analista y estudiosa, recorre su pluma después de transitar por la extensa obra de autores de los siglos xx y del actual, entre los cuales aparecen obras relevantes de Jorge Carpizo, Jorge Fernández Ruiz, Gabino Fraga, Ignacio Burgoa, Maurice Hauriou, Hans Kelsen, Rolando Tamayo, sin olvidar a otros clásicos como Hobbes, Maquiavelo, Engels, Kant y Jellinek.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

No se requiere abundar en la relevancia de la función administrativa y en ilustrar su complejidad, pero sí en todo aquello que se refiere a la diversidad de pensamientos, ideas, cavilaciones y consideraciones que se entretienen para acompañar la evolución y cambios naturales propios de las sociedades humanas y de sus gobiernos. Y si bien el derecho administrativo conduce a cambios institucionales y funcionales por la vía del estudio y la reflexión, suelen despertarse discrepancias conceptuales, procedimientos y opiniones que tanto enriquecen la materia desde la doctrina.

La reflexión intelectual de la doctora María Guadalupe Fernández Ruiz, catedrática y coordinadora del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM ofrece una interesante y extensa investigación estructurada en seis capítulos en los cuales aborda tanto los antecedentes de la materia como del Estado hasta adentrarse en distintas instituciones, siempre con el enfoque de sus funciones y sus fines. La autora incursiona en todo género de normas que se han aplicado que se aplican a partir de la Constitución: leyes federales, acuerdos presidenciales, reglamentos, decretos, constituciones y leyes locales que cita con exactitud; incluso, su inquietud de fundamentar sus apreciaciones la llevaron a estudiar documentos históricos como lo puede advertir el lector, genera una rica bibliohemerografía.

En esencia de la obra, la autora esquematiza las formas de gobierno mexicano con referencias a los tres poderes y en capítulos por separado analiza la administración misma y sus distintas formas de organización, sus variedades o modalidades en que incluye la deformación de las mismas como lo refiere en el cuarto capítulo, lo que por cierto nos enseña la bondad del repaso histórico; tal es el caso del Protomedicato, antecedentes del Consejo de Salubridad General que llama la atención por la perspicacia en la exploración del tema sobre la administración pública y la constancia de la Dra. Fernández Ruiz en conseguir y ofrecer con claridad las raíces de los órganos administrativos actuales.

En el caso de la desconcentración, vista tanto por región como por materia, el libro reseña particularmente en los capítulos quinto y sexto la creación de distintos órganos, –algunos surgidos en las últimas décadas–, que también acompaña con antecedentes precisos, con sustento legal y crítica objetiva, tales son los casos de la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Aguas, entre otros.

En este libro, siempre detallado y puntual, la autora expone y explica funciones administrativas de organismos cuya naturaleza jurídica se ha

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

confundido; en algunos casos por ausencia de formalidad, en otros por falta de seriedad de los gobernantes, o probablemente la ignorancia que, aun cuando hubiere sido de buena fe, pudo ser consecuencia de improvisación gubernamental o hasta de arbitrariedad. Resulta de importancia actual sus comentarios en torno *a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria creadas antes de entrar en vigor a la reforma del artículo 90 constitucional, reflexión obligada hoy tras la relevancia de la reforma constitucional en materia de energéticos y otras que crean nuevos organismos como el Instituto Nacional Electoral.*

Por todo lo anterior, puede afirmarse con convicción que este libro es un valioso apoyo didáctico para los estudiantes de la carrera de Derecho en cualesquiera de sus niveles y de útil consulta para los estudiosos en general, pero que igual puede consultarse por quienes ajenos a los conocimientos jurídicos deseen comprender el funcionamiento gubernamental.

El último mérito que deseo mencionar, es uno de particular y actual importancia, que la autora destaca con brevedad y sencillez: *el derecho humano a una buena administración pública*, cierre magistral y elegante para el *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana.*

**Dra. Patricia Kurczyn Villalobos**