

Revista de Administración Pública



Fernández Ruiz, María Guadalupe (2015).
Marco jurídico estructural de la administración pública mexicana.
México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Eduardo Torres Alonso

Esta obra editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, en el sexagésimo aniversario de su fundación, no podía venir en mejor momento, cuando en fechas recientes se han realizado procesos agudos de reforma política y administrativa en México, y contar con una voz seria e inteligente que examina, desde el derecho administrativo, la estructura y funcionamiento de la administración pública es un elemento que nutre el debate y profundiza la reflexión académica.

Dividido en seis capítulos, el libro describe y explica los elementos que configuran y dan vida al gobierno, particularmente al mexicano. El primero, “El fenómeno estatal”, es una disquisición erudita sobre la naturaleza y fines del Estado, mismos que son abordados desde diferentes teorías: la del origen divino, la del consentimiento humano, la del origen violento; en fin, la sociológica. La autora dialoga con sus exponentes más conspicuos: Senault, Locke, Rousseau, Hobbes; por supuesto, Engels, Simmel, Gumplowicz y Weber. Este capítulo destaca en la indagación sobre el significado de la palabra “Estado”. Su investigación se remite a la época de griegos y romanos, donde se encuentran las expresiones *polis* y *res publica*. Una vez que las condiciones de dominio de unos y otros cambiaron, lo hicieron también los conceptos; de esta manera, la palabra *regnum*, palabra con un sentido de dominación, empezó a ser usada para referirse al fenómeno estatal. No obstante, en tanto *polis*, *res publica* y *regnum* agotaron su capacidad explicativa sobre el Estado, es la voz *stato*, en el siglo XVI, que se vuelve la palabra para “designar a todo el Estado” (p. 36); sin embargo, es hasta el siglo XVIII que su uso se generaliza nombrando, con ella, a una comunidad política toda. Fernández Ruiz no olvida referirse a los elementos estatales (territorio, población, poder soberano, y orden jurídico), a los cometidos y funciones, y a la personalidad jurídica del Estado donde debate las teorías que la niegan, que establecen una doble personalidad, y la que señala una personalidad única. Esta sección termina analizando las formas de Estado, distinguiendo las formas simples y las

formas complejas. Las primeras, propias de Estados unitarios que tienen un solo orden jurídico, un solo gobierno y una soberanía; por su parte, en las formas complejas se encuentran la unión, la confederación, y la federación de Estados.

El segundo capítulo revisa al depositario de las funciones del Estado; es decir, al gobierno. Nuevamente, y como uno de los méritos de la obra, se recurre a la historia. Al hacerlo, nos brinda perspectivas de análisis más amplias evitando caer en la inmediatez de la descripción del presente. Vuelve a la Grecia de Platón y Pericles y, con ello, a las formas virtuosas y corruptas del gobierno: monarquía/tiranía, aristocracia/oligarquía, y democracia/demagogia. El análisis teórico de la autora se nutre de Herodoto, Polibio, Montesquieu, Rousseau, Hauriou, los federalistas. Con tal instrumental académico, procede a explorar la estructura orgánica del Estado mexicano, organizada en dos ramas: la de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y la de los organismos constitucionales emergentes (“aquellos a los que la Constitución les confiere personalidad jurídica propia y les otorga autonomía, por lo que no quedan adscritos a ninguno de los tradicionales órganos del poder público” [p. 51]), entre otros, el banco central, el organismo de estadística nacional y los institutos electoral y de evaluación educativa. Además, comenta sobre la descentralización política, cuya primera manifestación es la territorial que puede ser representada por entidades federativas, regiones, provincias o municipios. En México, los entes territoriales descentralizados son los Estados de la República y los municipios. La autora recurre al texto constitucional para examinar lo anterior: los artículos 40, 41, 44, 73, 115, 117 y 124, son objeto de su atención. Las últimas dos secciones de este capítulo, nos hablan de la descentralización política funcional y por servicio. La primera, se refiere a las tareas y funciones públicas primarias: legislativa, administrativa y jurisdiccional, desempeñadas por los poderes tradicionales. Las funciones políticas emergentes son encomendadas a órganos constitucionales y autónomos. Fernández Ruiz apunta que la descentralización política por servicio es la que se efectúa con el objetivo de brindar un servicio público y, para ello, se crea una persona jurídica de derecho público que goza de autonomía. El ejemplo son las universidades a los que la ley les confiere ésta.

En el capítulo tercero, titulado “La administración pública”, se presenta un examen del concepto mediante la revisión de obras estadounidenses, españolas, argentinas y mexicanas, para concluir que la administración pública es “el conjunto de áreas de la estructura del poder público que, en ejercicio de función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado” (p. 82). Destaca, también, las formas de organización de la administración pública: centralización, descentralización y desconcentración administrativas. En cada una de ellas analiza sus características y su devenir en el tiempo. Se refiere a tratados clásicos

como *L'Ancien Régime et la Révolution* de Alexis de Tocqueville para explicar la centralización. Amplía el estudio de la descentralización, esbozado en el capítulo anterior, considerada una modalidad de delegación administrativa, que puede ser política, económica o administrativa, y que es la antinomia de la centralización. Por último, en el acápite sobre la desconcentración administrativa, que a decir de la autora es, también, un acto de delegación, se clasifica a ésta en: interna y externa; horizontal o periférica y vertical o funcional; por materia; por región, y por servicio (pp. 105-106). En este capítulo, Fernández Ruiz, además, de utilizar literatura académica, emplea normas mexicanas como el *Código Penal para el Distrito Federal* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, y de otros países, entre ellos Brasil y Colombia.

En "Estructura y organización de la administración pública mexicana", que es el cuarto capítulo, la autora revisa la historia, composición y funcionamiento administrativos de México. Examina, de forma pormenorizada, a la administración pública de los tres poderes constitucionales federales, la de los organismos autónomos y las de las universidades con autonomía. Todas éstas configuran el universo de la administración pública federal, y su área mayor se encuentra en la esfera del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo al artículo 90 constitucional, cuya cabeza, el Presidente de la República, posee una triple investidura: titular del poder Ejecutivo, jefe de las fuerzas armadas, y jefe de la administración pública. El mismo artículo 90 divide a la administración pública en centralizada y paraestatal. La autora examina la composición de ambas y describe sus funciones y los diversos ordenamientos legales que las han regido; asimismo, presenta notas históricas sobre cada una de ellas. Las últimas reformas a la administración pública mexicana (agosto de 2014) son examinadas con cuidado poniendo de relieve la naturaleza, funciones e integración de las nuevas dependencias, como lo son los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Por su parte, en la sección destinada a la administración pública paraestatal, analiza a los organismos descentralizados y enlista a las entidades paraestatales sujetas a la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* y su Reglamento.

En la esfera del Poder Ejecutivo, indaga sobre las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, y las empresas productivas del Estado que, considera, son una nueva forma de gestión de la empresa pública. Con relación a la administración pública del Poder Legislativo, estudia el capítulo séptimo de la *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* que se refiere a los organismos que permiten al Congreso cumplir con sus funciones legislativas, administrativas y financieras. Por último, la administración pública del Poder Judicial, destaca la autora, está constituida por el Consejo de la Judicatura Federal cuyas tareas son la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de dicho poder, exceptuando a la Suprema Corte.

Dos capítulos que sobresalen por su juicio crítico son el quinto: “Deformación de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas” y el sexto “Análisis de algunos órganos desconcentrados de la administración pública mexicana”. El primero señala que “los cambios estructurales de la administración pública mexicana se han dado sin el debido aseo jurídico, lo que ha tenido por consecuencia la creación de instituciones públicas inadecuadas e inconstitucionales, circunstancia que pone en entredicho la racionalidad y legitimidad de la estructura de la administración pública” (p. 173). Para afirmar su dicho, apunta los casos del Consejo de Salubridad General, que no es un departamento administrativo o un organismo constitucional autónomo, sino una dependencia administrativo, acaso órgano desconcentrado del Presidente, con atribuciones que implican una invasión a la esfera del Poder Legislativo; de la Procuraduría General de la República y su exclusión formal del ámbito de la administración pública inserta en el Ejecutivo Federal, situación que data de 1996; de la creación inconstitucional de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria, como lo fueron la Comisión Federal de Electricidad (1937), Petróleos Mexicanos (1938) y Ferrocarriles Nacionales de México (1940). Del mismo modo, la autora escruta el origen y estatuto jurídico de El Colegio de México, del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y las agencias reguladoras mexicanas. En el último capítulo del libro, se analizan algunos órganos desconcentrados, como los inspirados en la agencia reguladora (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por ejemplo), y los desconcentrados por materia (Comisión Nacional del Agua y Archivo General de la Nación); por servicio (Radio Educación y Universidad Pedagógica Nacional); y, por región (Centros SCT y delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores). Todos los órganos estudiados presentan antecedentes, régimen jurídico, evolución, atribuciones, estructura orgánica; así como elementos que debaten y aclaran su condición administrativa.

Finalmente, los comentarios de Carlos Reta, María L. Castañeda y Patricia Kurczyn, asentados en la presentación, el proemio y el prólogo, respectivamente, enriquecen el trabajo que comentamos, mismo que, como dijimos al inicio, es un insumo para el debate informado y, además, confirma la vocación del INAP de publicar obras de calidad y pertinencia sobre la realidad de la administración pública.