

PRÓLOGO

Siempre es un honor prologar un libro; pero en este caso la distinción es aún mayor, ya que el autor es el querido maestro de muchas generaciones: el doctor Jorge Fernández Ruiz.

He tenido la fortuna de acompañarlo en muchas actividades académicas. Su labor fructífera ha sido reconocida con un sinnúmero de distinciones tanto nacionales como extranjeras.

Don Jorge asocia a su sabiduría y erudición su calidez humana, que la expresa con jovialidad y un humor que hace de sus conversaciones, experiencias irrepetibles, plenas de conocimiento y simpatía; por ello, para un servidor es un privilegio contar con su amistad.

Entre las variadas disciplinas que domina el doctor Fernández Ruiz, el derecho administrativo ha sido su área de especialidad. El doctor es un incansable promotor de congresos y eventos académicos nacionales y extranjeros, que permiten acercarse a la vanguardia del pensamiento en esta materia, del que ha sido articulador y gestor invaluable de su progreso científico.

A través de obras individuales y colectivas ha abordado diversos aspectos de interés general, desde la perspectiva del derecho administrativo, en cuyos proyectos editoriales me ha brindado la oportunidad de participar, tales como *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, y la *Enciclopedia Jurídica* de la Facultad de Derecho de la UNAM, en 2017, por mencionar solamente algunos.

Este libro forma parte de una colección de derecho administrativo que sobre varios estados ha emprendido el doctor Fernández Ruiz; en el texto analiza de manera puntual todos los aspectos de aplicación del derecho administrativo en el estado de México.

Como mexiquense, celebro la aparición de esta obra, y como servidor público la recomiendo ampliamente para entender la realidad de la entidad y poder enfrentar y atender sus problemas de manera informada.

El libro que me honro en prologar se inscribe en el marco de diversos acontecimientos de relevancia nacional. En efecto, nos hallamos rumbo al bicentenario de la expedición de los documentos fundacionales del Estado

mexicano: el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre del mismo año.

En cumplimiento a los ordenamientos mencionados, el Congreso Constituyente del Estado de México expidió el 2 de marzo de 1824, el Decreto para la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la Provincia de este nombre, y el 28 de marzo de 1825 se estableció el Tribunal Superior de Justicia, cuyo bicentenario también celebramos.

Como lo señala el doctor Fernández Ruiz, desde 1824 el Estado mexicano adoptó la forma federal, que, salvo el paréntesis de casi dos décadas de vigencia de la Constitución centralista de 1836, se mantiene en la actualidad, circunstancia traducida en un sistema político complejo integrado por entidades que tienen su propio gobierno, su particular administración pública y, consecuentemente, su propio derecho administrativo.

La intención de esta publicación, entre otras, es la de contribuir a perfeccionar el marco administrativo, los principales aspectos de la normativa jurídica en materia administrativa del estado de México; pero además, la obra constituye una lección para gobernantes y gobernados sobre el quehacer público y su relación con los particulares.

La investigación muestra un recuento de la producción bibliográfica del derecho administrativo en nuestro país, iniciando con el libro, publicado en 1852: *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, a quien el autor considera precursor de esta materia en México.

Al referirse a la teoría del Estado, y en particular a los elementos constitutivos de esta organización política, el doctor Fernández subraya la importancia del orden jurídico y el derecho, y asienta que el pueblo, el territorio y el gobierno no pueden por sí solos o en conjunto integrar al Estado, pues hace falta otro elemento: el derecho, sin el cual aquél no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado. En el libro hallamos una detallada exposición sobre el estado de México, sus aspectos geográficos e históricos, su división territorial, su población, su denominación, su personalidad jurídica y estructura política, entre otros.

Con precisión, el autor hace un recorrido histórico de las etapas de nuestros documentos fundamentales que han regido a nuestra entidad, como son las Constituciones políticas, a partir del 14 de febrero de 1827. No omite registrar las segregaciones que ha sufrido nuestro territorio, para crear los estados de Hidalgo, Morelos y Guerrero.

Con el enfoque de la teoría de la función pública, Fernández Ruiz precisa los conceptos de poder, órgano y función estatal, que aparecen contras-

tados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino en la teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal.

Al lado de las funciones clásicas, incorpora las llamadas “funciones emergentes”, entre las que enumera la de fiscalización o control, la electoral y la registral, las cuales ya han adquirido identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

Respecto al surgimiento del derecho administrativo y de la ciencia del derecho administrativo, el autor se remonta a Francia, donde hallamos los antecedentes importantes de ambas disciplinas; menciona a Luis Antonio Macarel, quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, sin olvidar al jurista italiano Gian Domenico Romagnosi, quien escribió el primer libro de derecho administrativo bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814.

Como lo referimos, el doctor hace una mención especial de Teodosio Lares, el destacado jurista aguascalentense, quien publicó en 1852 sus *Leciones de derecho administrativo*; cuatro lustros después, el prestigiado jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco publica en 1874 el primer tomo de dos, de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*.

Desde la perspectiva teórica, nos ofrece una rica exposición sobre la administración pública, sus formas de organización, en especial la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, para luego pasar al estudio concreto de la administración pública del estado de México, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

Como temas torales del derecho administrativo, el autor estudia el acto y el procedimiento administrativos, explicando exhaustivamente sus caracteres, sus elementos y sus requisitos, así como las causas de su extinción, y examina a la luz de la teoría el procedimiento administrativo, el del estado de México, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

Para el autor, el contrato representa una de las instituciones de mayor abolengo en el derecho positivo y en la ciencia jurídica en general; por ello, de forma especial hace un detallado análisis de los contratos administrativos, los criterios para definirlo, sus principios rectores, sus elementos y clasificación, y en particular, de los contratos administrativos nominados en la legislación mexiquense.

Fernández Ruiz le da un especial tratamiento a una de las instituciones más relevantes del derecho administrativo: el servicio público, expresión de la solidaridad social y el acompañamiento técnico de protección al usuario. El autor explica los criterios empleados en la doctrina para determinar su

carácter público y sus formas de gestión, así como las alternativas para enfrentar la huelga en el servicio y recurrir a la requisa del mismo.

La obra ofrece un amplio estudio del patrimonio del Estado, a partir de los diferentes ordenamientos nacionales y locales, iniciando con la Ley General de Bienes Nacionales, de 1942, y concluye con el estudio jurídico de los bienes del estado de México y de sus municipios.

Con notable actualidad, se refiere al patrimonio cultural, que en nuestro caso constituye una rica herencia, con expresiones históricas y artísticas que nos enorgullecen.

Es indiscutible la relevancia del tema de la administración pública municipal, al que el autor dedica un capítulo, con particular mención al municipio de Toluca, capital del estado de México. Describe al municipio mexicano como una persona jurídica de derecho público, dotado de patrimonio propio, una realidad jurídico-política caracterizada por ser la primera que encara el ciudadano en el ámbito del poder y del derecho público.

Asimismo, Fernández Ruiz aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de las reformas al artículo 115 constitucional; examina los inobjetables servicios públicos considerados en la normativa particular mexiquense y aquellos que impropriamente se consideran como tales; por ejemplo: la función pública de seguridad pública y tránsito, y las obras públicas municipales de calles, parques y jardines y su equipamiento.

Ante el reclamo creciente de la sociedad para exigir de parte de quienes detentan el poder, transparencia y rendición de cuentas, resulta particularmente interesante la exposición que el autor hace en este tema, al referirse a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos. También se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de México, para lo cual previamente presenta una reflexión acerca de las ideas, teorías y circunstancias que dieron origen en Francia a la instauración y desarrollo de la jurisdicción administrativa.

En México, no fue hasta 1946 cuando mediante la reforma del artículo 104 constitucional se estableció un órgano jurisdiccional ajeno al Poder Judicial para resolver las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas.

En este sentido, el maestro cita la reforma del artículo 116 constitucional de 1987, que prescribió que las Constituciones y leyes de los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía, disposición que se perfeccionó con la modificación al mismo

precepto de 2015, que obligó la creación de los tribunales administrativos en los estados.

El autor ofrece un interesante estudio del fenómeno burocrático, a la luz de las diversas teorías que examinan la naturaleza jurídica de la relación surgida entre el Estado y sus servidores públicos, sin olvidar que el fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado.

Respecto al tema de la responsabilidad del Estado, Fernández Ruiz observa que en tanto el Estado no se sometió al derecho fue jurídicamente irresponsable; en efecto, la responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, y es hasta que éste se somete al Estado de derecho cuando se abre paso el establecimiento de un sistema de responsabilidad.

La aportación del doctor Fernández Ruiz es indiscutible; primero, para aquellos estudiosos de esta materia representa una inagotable fuente, que ampliará sus conocimientos y profundizará las investigaciones futuras, consolidando el saber científico; asimismo, para quienes desempeñamos alguna de las tareas dentro de la administración pública, representa la rica cantera que nos provee de las herramientas necesarias que coadyuvarán a la eficiencia, eficacia y transparencia de nuestra actuación, y, por la otra, para los gobernados, en general, adquiere un significativo valor de pedagogía social, que ensanchará los caminos para fortalecer la vida comunitaria con los valores y principios que orientan el quehacer público.

Gracias, Don Jorge, por hacer de su quehacer académico una vocación de vida, que constituye un aleccionador ejemplo que nos inspira en nuestras tareas cotidianas.

Magistrado Ricardo Alfredo SODI CUÉLLAR
*Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo
de la Judicatura del Estado de México*