

PRÓLOGO

Mario MELGAR ADALID*

Jorge Fernández Ruiz y José Alfonso Herrera García han preparado este texto que habrá de ser particularmente útil para quienes incursionan en la teoría del derecho administrativo, pero también para quienes, sin ser juristas, requieran de contenidos explicativos y elaboraciones sobre la razón y el propósito de normas específicas del derecho administrativo que atañen a la función pública. Es un libro de teoría, pero también de praxis. En este sentido, el título seleccionado: “Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa, El caso del Estado de Guerrero” es atinado, como lo es también el inteligente desarrollo del mismo, la adecuada estructura del trabajo y la pertinente y bien seleccionada bibliografía utilizada.

Ambos autores han logrado un equilibrio difícil de alcanzar. Se trata de una obra que tiene un propósito esencialmente científico; que brinda un indudable apoyo que enriquece de la investigación jurídica, y que por sus características tendrá un aprovechamiento inmediato por referirse a actividades del sector público en su relación con los particulares. En este texto podrán abreviar los estudiosos del derecho administrativo y, al mismo tiempo, quienes, sin tener motivos estrictamente académicos, re-

* Doctor en Derecho, Director de la Escuela Permanente de Extensión de la UNAM en San Antonio, Texas, investigador con licencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Patrono General de la Universidad Americana de Acapulco, miembro del SNI.

quieran de un panorama general sobre la práctica de la contratación administrativa, tan relevante en la gestión pública.

Se trata de un libro colectivo con todas las ventajas que son inherentes a estos trabajos académicos, pero sin los defectos que pudiera tener la obra de varios autores —la “misa de varios padres” como se dice coloquialmente. Efectivamente es un lugar común considerar que los libros colectivos pueden resultar desequilibrados. Hay varias razones para expresar este prejuicio: puede derivar del distinto temperamento de sus autores; de sus diversos intereses y formación académica; por tener enfoques diferentes sobre un mismo asunto; en realidad por un sinnúmero de motivos. No obstante, el presente libro muestra el beneficio de la inteligencia compartida y de la acumulación de talento, conocimientos y capacidad investigadora de sus dos autores, Jorge Fernández Ruiz y José Alfonso Herrera García.

Se trata de un libro de derecho administrativo, rama del conocimiento jurídico en la que Jorge Fernández Ruiz ha desarrollado su fructífera carrera académica. En este sentido, el texto deja ver un fenómeno actual que los tratadistas califican como la “huida” o “la fuga” del derecho administrativo: la tentación para la administración pública de adoptar los modos privados de gestión y, paradójicamente, la necesidad de someter la prestación de servicios públicos a cargo de particulares al marco normativo del derecho público. Este libro nos recuerda que el derecho público y el derecho administrativo se introdujeron en el sistema jurídico positivo por una triple exigencia que le da su sentido y fundamento. Por una parte, lo que se llama la legalización del poder, esto es que el ciudadano pueda desarrollar sus libertades y garantías dentro de dicha legalidad. En segundo término el control de la actuación de los agentes públicos que desarrollan su actividad a favor del interés colectivo y no en el propio y en tercer, pero no último lugar, la garantía judicial efectiva de que se den tanto la libertad del ciudadano como el control de los agentes administrativos.

El estudio de un tema como el de la licitación pública pone en evidencia el fenómeno de la “fuga” del derecho administrativo. Existe una tendencia, generalizada en un sector de la economía, de considerar que los procedimientos de las administraciones públicas de control del gasto fiscal, pueden resultar perniciosos para la eficiente prestación de los servicios y de la misma manera una predisposición a considerar como un estorbo los procedimientos de selección de contratistas. No obstante la enumeración de los principios que fundamentan la licitación y la clara exposición que de los mismos hace el profesor Fernández Ruiz muestra la necesidad de que sea la norma jurídica y no la discrecionalidad de los agentes públicos el marco de referencia de la contratación. Legitimación, concurrencia, competencia, imparcialidad, transparencia y publicidad son principios rectores de la licitación, y su estudio y análisis son fundamentales para entender a cabalidad esta fase procedimental que no forma parte estrictamente de la contratación pero que, como aclara Fernández Ruiz, es procedimiento administrativo específico, previo a la celebración de contrato, pero que condiciona su validez, en el caso de que la ley determine que es exigible.

Por otra parte, también es relevante la reflexión contenida en el presente texto sobre la tendencia, explicable seguramente por la magnitud del Poder Ejecutivo frente a los poderes Legislativo y Judicial, de considerar que la práctica administrativa pública corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo. Es importante considerar que las cuestiones relativas a la administración pública empiezan a ser también propias de los poderes Legislativo y Judicial. Así como lo plantea el profesor Fernández Ruiz al afirmar que “aun cuando la mayor parte de la estructura y actividad de la administración pública se ubican en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no impide que también estén presentes, en menos medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los órganos constitucionales autónomos, como lo acreditan en México la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Ju-

dicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial”. En efecto, la creación de este último órgano significa en algún sentido una ruptura de la dependencia de la Administración de Justicia de la propia Administración Pública, pues ya nada, o poco, tiene que ver la administración judicial con los designios del Ejecutivo en materia administrativa. Lo anterior desempeña un papel relevante en el fortalecimiento y equilibrio de la división de poderes.

El libro está dividido en dos grandes apartados que corresponden a cada uno de sus autores. De esta manera al profesor Fernández Ruiz correspondió desarrollar conceptos más generales y ubicar el marco conceptual del presente trabajo. Es importante que inicie con una clara exposición —de hecho una declaración de principio— de los problemas que acarrea a las administraciones públicas un fenómeno generalizado en el mundo como es el de la corrupción. Esta lacra de la sociedad de nuestro tiempo impide el desarrollo sano y adecuado de algunas de las instituciones sociales, cuya misión es servir a los fines y objetivos de un conglomerado social. En efecto, concretamente en nuestro país es indispensable seguir avanzando en el combate a la corrupción, en todas las formas en que se manifiesta, pues resulta indispensable para que exista el clima propicio de los cambios y renovaciones que provocan los fenómenos políticos y económicos que vive México. Por ello, no extraña que en el desarrollo de su apartado haga un análisis teórico y práctico de la contratación administrativa y de uno de los procedimientos clave de la relación entre la administración pública y los administrados: relativo a la licitación.

Toda vez que la licitación pública constituye una forma crucial de la selección del contratante de la administración pública, es indispensable que esta etapa de la contratación administrativa se lleve a cabo bajo ciertos principios y conforme a un marco normativo. La necesidad de que las administraciones públicas encuentren las mejores condiciones para cumplir con la tarea que les imponen las leyes y su misión deriva de ciertos principios que norman el quehacer público. En una sociedad democrática

es fundamental el cumplimiento de reglas que fijen el quehacer público, en particular en la relación que se establece con los particulares sea en el papel de gobernados administrados o de coadyuvantes de la administración pública, como acontece con los contratistas y prestadores de servicios públicos que contratan con el gobierno.

Llama la atención el penetrante desarrollo de un tema por demás relevante en los procesos licitatorios, como las excepciones a la licitación pública. Si bien los procedimientos licitatorios son, como se expresa en el texto, obligatorios para la administración pública, la regla puede excepcionalmente dejarse de aplicar cuando la ley prevea los casos de manera precisa y expresa. A la ley debe corresponder fijar las excepciones a la licitación de contratos de obra pública y de adquisición, arrendamientos y servicios. No debe corresponder a la autoridad administrativa señalar los casos de excepción. En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrá prescindirse de la licitación pública cuando tal procedimiento no sea idóneo para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a calidad y precio y demás circunstancias pertinentes. La descripción que se hace en el texto de las excepciones previstas en las leyes no deja lugar a dudas de la conveniencia, única, de permitir la adjudicación directa o la designación de contratantes mediante el procedimiento de licitación restringida o en caso extremo cuando se trate de proveedor único. En el fondo se trata de que los recursos económicos de los que disponga los gobiernos en sus respectivas jurisdicciones, federal, estatales o del Distrito Federal, así como de las administraciones públicas paraestatales se administren con eficiencia, eficacia y honradez.

Estas disposiciones están acendradas en lo más profundo de nuestro ser institucional, por lo que su cumplimiento es un imperativo social. En efecto, si bien el proyecto de Constitución Política de Venustiano Carranza no contempló ninguna disposición sobre el manejo eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos (que debió comprender, como se dijo arriba, a los pode-

res Judicial y Legislativo, en sus ámbitos federal y estatal) la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea Constituyente un dictamen cuyo objeto consistió en “asegurar los concursos de todos los trabajos públicos para obtener así, para el servicio de la nación, las excelentes utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen”. El artículo propuesto por la comisión en 1917 enaltece a los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, y sigue siendo hoy, a casi noventa años de distancia, de una actualidad y relevancia asombrosas.

La segunda parte del libro está dedicada a los contratos administrativos en el estado de Guerrero. El trabajo de José Alfonso Herrera García se suma a una pléyade de administrativistas de esa tierra suriana que han enriquecido la doctrina mexicana. Señalaría sólo para dar dos ejemplos a don Plácido García Reynoso, el ilustre economista que se ocupó de analizar temas de administración y finanzas públicas; y al malogrado José Francisco Ruiz Massieu, excepcional gobernador de la entidad suriana, productivo investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y quien dedicó esfuerzos muy considerables para la modernización administrativa del aparato gubernamental guerrerense a través de iniciativas de ley que convirtieron a Guerrero en un estado pionero en varias ramas de la administración pública.

Debe señalarse que el trabajo del profesor Herrera García es particularmente crítico del estado que guarda el marco normativo de la administración pública en el estado de Guerrero. Lo anterior lo menciono en primer término, pues su texto debe leerse y examinarse con atención para subsanar muchas de las deficiencias que seguramente impiden una administración más eficiente, eficaz y transparente. Las ventajas de la crítica que endereza no quedan en la mera detracción, sino que tales cuestionamientos van acompañados de propuestas de solución. La exposición de los defectos normativos no es solamente una enunciación inopinada, sino que a cada crítica corresponde una propuesta de acciones por seguir o hasta de propuestas de solución. No se trata

de una reprobación estéril o infundada de normas deficientes, obsoletas o francamente inconvenientes para la administración pública guerrerense, sino que plantea de manera positiva propuestas que merecen análisis y discusión. Por ello el texto será de utilidad general, ya lo había señalado antes, pero de interés muy particular para los estudiosos y prácticos del derecho administrativo en Guerrero.

Las distintas facultades de derecho en la entidad, entre las que destacan la de la Universidad Autónoma de Guerrero y la de la Universidad Americana de Acapulco, habrán de recibir este texto como un instrumento de valor adicional, por su dirección y contenido estatal. No dudamos en asegurar la utilidad de este texto que revisa con un sentido profundo, pero no exento de pragmatismo el marco normativo de los contratos administrativos a la luz de la legislación guerrerense.

La segunda parte del libro está organizada en seis capítulos que abarcan cuestiones fundamentales, como la noción del contrato administrativo, desde una perspectiva conceptual, su definición y clasificación, lo que resulta sumamente útil para fines didácticos. Comprende los ordenamientos que integran el marco normativo de la contratación administrativa en Guerrero, iniciando como lo sugiere la exégesis a partir de la Constitución Política del Estado de Guerrero; se detiene en el contrato de obra pública y a continuación analiza la Ley de obras Públicas del Estado de Guerrero. Incluye un capítulo sobre los contratos derivados de la Ley de Administración de Recursos Materiales del Estado como la adquisición, arrendamiento de bienes muebles y de servicios relacionados con éstos, así como los ordenamientos en lo que se contiene disposiciones reguladoras de dichos contratos. En el último capítulo refiere las disposiciones de la Ley de Administración de Recursos Materiales y formula consideraciones personales sumamente sugerentes como resultan también las presentadas respecto a la Ley de Obras Públicas.

Este libro tiene, adicionalmente, un mérito singular. Es una aportación a la masa crítica de estudios sobre temas del federalis-

mo mexicano. El federalismo es una decisión política fundamental del pueblo mexicano, que expresa jurídicamente la enorme complejidad política de nuestro país. Es cierto que en México se ha dado un cambio de partido en el poder y se han formulado propuestas de cambios institucionales, pero no se ha visto, a pesar del entusiasmo por las reformas, ninguna propuesta que pretenda alterar la forma federal de organización política. Es decir el federalismo está arraigado en nuestro ser y conciencia nacionales.

Teoría y praxis de la contratación administrativa, el caso del estado de Guerrero de Jorge Fernández Ruiz y José Alfonso Herrera García constituye un saludable ejemplo para que otros autores y expertos incursionen en el análisis de los regímenes administrativos de otras entidades federativas de México. El derecho administrativo de las entidades federativas no ha sido estudiado detenidamente, porque generalmente los estudios se abocan a la revisión de las cuestiones de corte federal, y se estima que los desarrollos estatales son derivaciones del federal, sin luz ni contenidos propios. No obstante, esta visión francamente centralista impide conocer las aportaciones del orden estatal al derecho administrativo. No olvidemos que las entidades federativas, por su menor dimensión, por su carácter singular, pueden eventualmente servir como modelos de análisis y como laboratorios sociales de experiencias que puedan compartirse y producir nuevos desarrollos. El federalismo como ámbito coextenso, requiere de la aportación de cada una de sus piezas para modular su crecimiento y para propiciar el fortalecimiento de todas partes integrantes. Este libro es una contribución al proyecto federal mexicano y al desarrollo del derecho administrativo mexicano, por lo que sus autores merecen reconocimiento y felicitación, misma que expreso en estas líneas, agregando además que para mí constituye un honor formar parte de esta edición.

Enero de 2004