

**DON GABINO FRAGA EN LA RENOVACIÓN DEL
DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO**

ANTONIO CARRILLO FLORES

Con satisfacción muy auténtica me asocio al homenaje que se rinde al maestro Gabino Fraga en ocasión del cincuentenario de su ejercicio profesional, dentro del cual ha desempeñado sitio tan importante su actividad como publicista y catedrático.

No tuve el honor de ser alumno de don Gabino en nuestra benemérita Facultad de Derecho, sino de otro distinguido jurista, don Ricardo José Zebada, que como varios de los maestros que tuvo mi generación, don Alfonso Caso, don Narciso Bassols, don Ramón Beteta, don Mario Sousa, encontraron al llegar a la plena madurez, que su vocación estaba en áreas distintas del Derecho. Fraga, en cambio, ha mantenido su interés en la ciencia del Derecho, y de manera especial en la que se ocupa de la Administración Pública. Ello le ha permitido ejercer una larga y fecunda influencia en el desarrollo de esta disciplina, destinada a jugar un papel cada vez de mayor significación en nuestro país.

Recuerdo bien, por la amistad fraternal que siempre me ha unido con Manuel Sánchez Cuen, a quien don Gabino Fraga encargó algunas tareas al respecto, cuando en el año ya bien distante de 1933, se preparaba la primera edición del texto de *Derecho Administrativo* que ha servido de guía a tantas generaciones de abogados. Era la primera obra sistemática sobre esta materia después de los grandes cambios que la Revolución trajo en la estructura política de México. Las anteriores a ella, muy valiosas algunas, tenían ya una significación puramente histórica.

Al leer ahora la decimotercera edición, correspondiente a 1969, no he podido dejar de reflexionar cómo el maestro, manteniéndose fiel a las ideas básicas que presentó hace casi 40 años, ha sabido acomodar sus exposiciones y sus enseñanzas a un México cuya Administración Pública tiene complejidad y dimensiones incomparablemente más vastas. Esa fidelidad es lógica: en 1933 México había renovado o dado por vez primera, en el marco de la Constitución de 1917, muchas, quizás la mayoría, de las leyes reguladoras de la Administración Pública y los principios del llamado "liberalismo clásico" no eran ya suficientes entonces para entender y sistematizar la acción del Estado Mexicano, según lo explicaba el maestro al desenvolver el concepto, para él fundamental, de la "atribución". Sin embargo, el ímpetu mayor en todos sentidos, tanto en el de la ejecución de las reformas sociales en el campo y en la ciudad como en la asunción por el Estado de una postura de verdadera rectoría del desarrollo integral del país, económico, cultural, sanitario y en otros órdenes, vendría después. En el área del Derecho Administra-

tivo después de 1933 se produjeron cambios de tanta significación como el nacimiento de empresas como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la CONASUPO; el establecimiento de la justicia administrativa; el estatuto de los trabajadores al servicio del Estado; la expedición de la primera Ley General de Bienes Nacionales y muchos más, que pueden seguirse a través de las sucesivas ediciones de la obra del jurisconsulto michoacano.

La misión y la responsabilidad del cultivador del Derecho Administrativo, en épocas de cambios acelerados, como nuestra patria ha experimentado en las cuatro últimas décadas, son difíciles, a veces angustiosas. En efecto, el orden no es el valor supremo que el derecho persigue, pero sí el más urgente. ¿Cómo hacerlo compatible con la renovación social y especialmente con la necesidad de que la acción del Estado tenga la eficacia, muchas veces la premura, sin la cual la paz social misma puede peligrar? Por otra parte el Derecho Administrativo se ocupa de la forma de la acción del Estado. El contenido mismo de ésta y hasta la elaboración de los conceptos y esquemas que permitan una organización de la administración acorde con las urgencias actuales, son tareas que no incumben al jurista como tal, aun cuando obviamente le interesen como hombre.

Don Gabino Fraga nunca ha dicho que los estudios jurídicos sobre Administración Pública puedan sustituir a los que cada día con mayor profundidad se están llevando a cabo en todo el mundo, y naturalmente en México, en que el enfoque ya no es de carácter jurídico.

Contar con una organización que coordine y planifique los recursos de una comunidad, humanos, técnicos y materiales en búsqueda del desarrollo integral y justo es empeño que rebasa con mucho el campo de acción del jurista; pero a menos de sacrificar principios esenciales en un régimen democrático, respetuoso de los intereses y privilegios de los individuos, tendrá que seguirse reconociendo con carácter necesario, obvio, que la Administración Pública, además de otras cosas más, todas ellas importantísimas, es una organización sometida al Derecho. Los estudios jurídicos acerca de la Administración Pública no son ni pueden ser nunca obsoletos.

En México por razones históricas y políticas cuyo examen no es éste el sitio adecuado para llevar a cabo, el Poder Ejecutivo, que en un sentido lato se identifica, en la órbita Federal, con la Administración Pública, tiene un poder real que la simple lectura de los textos constitucionales no permitiría anticipar. De ahí que sea tan importante demostrar, como don Gabino Fraga se ha empeñado en hacerlo, que por amplias y variadas que sean sus atribuciones el Estado debe de perseguirlas en el marco del Derecho:

“La situación de los agentes públicos —ha escrito el maestro—, la de los bienes necesarios para el cumplimiento de las atribuciones estatales, el régimen de los impuestos, de la expropiación, de los contratos administrativos y el de los

actos jurídicos administrativos se regula por *normas especiales de derecho público*, por tratarse de situaciones y de actos que se encuentran íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones del Estado." Ciertamente: el Estado no puede estar sometido en su acción a las mismas limitaciones de los particulares; su régimen jurídico es especial, pero de todas maneras un régimen jurídico. El cumplimiento de la ley en sus diversas categorías sigue condicionando, salvo situaciones excepcionales, la validez de los actos del poder público.

Así entiendo yo la principal contribución de don Gabino Fraga al Derecho Administrativo del México actual. Él nunca ha negado su deuda a los juristas, particularmente europeos, que han nutrido su pensamiento; mas el esfuerzo de acomodar a las realidades propias, a las instituciones de nuestro país, muchos de esos conceptos, así como de seguir cuidadosamente, procurando sistematizarlas, las innovaciones legislativas y las corrientes jurisprudenciales, ha sido tarea personalísima de don Gabino Fraga y de quienes, estimulados por él, se han dedicado a esta disciplina.

Quiero señalar, además, que Fraga no se ha limitado a sistematizar y a explicar el Derecho vigente, sino que cada vez que lo ha considerado adecuado ha expuesto sus deficiencias y urgido su modificación. Tal ocurrió, para señalar sólo un ejemplo, acaso el más importante, tratándose del problema de la responsabilidad del Estado frente a los particulares: "Teniendo en cuenta que el Estado Moderno ha invadido, como antes se dice, todos los campos de la vida social, creando con su actuación y con los servicios que ha tenido necesidad de establecer una multiplicidad de riesgos, se hace indispensable estructurar un régimen de responsabilidad que al mismo tiempo que garantice los patrimonios privados contra una carga no proporcional ni equitativa que resulte de la actuación administrativa, constituya un medio de obligar a la Administración a sujetarse estrictamente a la ley, formándose así otra garantía del regular funcionamiento del Poder público."

Ahora bien, la preferencia de don Gabino por el Derecho Administrativo, su mérito como renovador de esa rama en México, explican que sea éste el aspecto de su obra científica que se destaque en especial. Pero no sería debido olvidar su contribución como miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante casi una década. Su equilibrio, su sano realismo, la firmeza de sus convicciones han sido manifiestos en el desarrollo de uno de los aspectos más novedosos y difíciles de la cooperación entre los países de este Hemisferio.

Por todo ello, honrar al maestro Fraga es, además de un acto de justicia para un mexicano eminente, una manera de reafirmar nuestra convicción de que en el desarrollo mexicano, el derecho tiene una vital función que desempeñar, tanto para conducirlo ordenadamente como para que paralelamente a las exigencias políticas y técnicas, se atiendan las que derivan de la justicia.