



**PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA  
DE GABINO FRAGA\***

**José Chanes Nieto**

El profesor emérito de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, Gabino Fraga Magaña, es venero inagotable para el Derecho mexicano, inmarcesible paradigma de servidor público y de persona de bien.

Como jurista eminente reinicia y renueva después de la Revolución las contribuciones nacionales al “Derecho Administrativo”, justo título para el tratado que, ya en su vigésima segunda edición, es culminación y punto de partida de las elaboraciones sobre esta materia en nuestro país.

En la advertencia preliminar a la primera edición, 1934, el autor destacó que “La publicación de esta obra obedece, en pri-

\* Conferencia sustentada el 31 de agosto de 1982 en el auditorio del Instituto Nacional de Administración Pública, dentro del Cielo de Conferencias: *Fraga y el Derecho Administrativo Mexicano*. N. del D.

mer término, a la necesidad de sistematizar el conjunto de conocimientos, de muy diversos orígenes, que han venido sirviendo para la enseñanza en México del Derecho Administrativo, y a la necesidad de formar así una guía para el estudiante de esta difícil materia. En segundo lugar, responde a la conveniencia de fijar un punto de partida para una labor más cuidadosa de examen de las doctrinas sustentadas en relación con los datos que ofrece la realidad de la Administración Pública en nuestro país, y/o bien, sustituirlas por otras que mejor la expliquen, o adaptarlas a las circunstancias del medio jurídico, o bien, por último, completarlas con las que exigen las peculiaridades de nuestro sistema administrativo, de manera de ir formando una doctrina cada vez más completa del Derecho Administrativo mexicano. Finalmente esta obra lleva la pretensión de demostrar que es perfectamente posible la sumisión del Poder Administrativo a un régimen de derecho y que el cumplimiento de las atribuciones del Estado no exige forzosamente el reinado de la arbitrariedad ni la falta de protección de los derechos particulares”.

Los méritos y la trascendencia de este tratado —el maestro Fraga al través de él lo ha sido de todos los estudiosos del derecho en nuestro país—, también se encuentran en las demás aportaciones del ilustre michoacano, como lo patentizó recientemente otro distinguido jurista, Antonio Martínez Báez, en palabras reproducidas por la invitación al presente ciclo de conferencias: “En tan diversos y amplios ramos de la Administración Pública Federal, bajo el consejo legal y jurídico de D. Gabino, el gobierno de México mantuvo una rigurosa política de sometimiento a la legislación entonces vigente, pero también realizó una serie de ajustes y modificaciones a las leyes correspondientes para adecuar las normas jurídicas conforme a las nuevas circunstancias, y obedeciendo a la necesidad del cambio que exigían las transformaciones habidas en los campos social, económico y político; pero en todo ello y siempre bajo el signo de hacer de México un verdadero Estado de Derecho”.

Entre sus múltiples contribuciones se encuentra el “Proyec-

to de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana” que presentó, como Presidente de este Instituto, a la consideración del entonces Presidente electo de la República Adolfo López Mateos, según informó el doctor Fraga ante la tercera Asamblea Ordinaria del propio Instituto: “Coincidiendo con uno de los puntos acordados en la segunda Asamblea Ordinaria del Instituto, y debido al prestigio alcanzado por el mismo en las esferas oficiales del Estado mexicano, le cupo el honor por mi conducto, de haber sido comisionado para formular un proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana”. Proyecto que, “En su debida oportunidad, se entregó al C. Presidente electo; empero, por cuestiones de índole política, el Poder Legislativo no estuvo en condiciones de estudiar los aspectos más importantes del multicitado proyecto, y prácticamente, la Ley promulgada (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958) no vino a ser, salvo algunas reformas sustanciales unas y sin importancia otras, sino una repetición de la Ley de la materia de 1946 y del Reglamento respectivo”.<sup>1</sup>

A pesar que no recibió la atención que merece el proyecto en aquella época, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 se incorporaron algunas de sus aportaciones, otras tuvieron que esperar a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y, desafortunadamente, algunas fundamentales aún no han sido consideradas hasta la fecha.

La importancia del “Proyecto Fraga” se percibe desde la denominación y principalmente en los diez capítulos que contiene:

## I. De los Organos de la Administración Pública Federal;

<sup>1</sup> Fraga, Gabino. Informe ante la tercera Asamblea Ordinaria. Revista de Administración Pública, núm. 12, julio-agosto-septiembre 1959, Instituto de Administración Pública, México 1959, pp. 6 y 7.

- II. De las Secretarías de Estado;
- III. Del Consejo de Ministros y de las Comisiones Intersecretariales;
- IV. De los Departamentos Administrativos;
- V. Del Gobierno de los Territorios;
- VI. Del Procurador General de la República;
- VII. De los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal;
- VIII. De los Actos y Resoluciones Administrativos y de los Contratos de Obras Públicas;
- IX. De la Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios y Empleados Públicos, y
- X. Del Tribunal Administrativo Federal.

#### I. *Denominación*

La intención de dotar al país con una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo fue expresada por Carranza; sin embargo, sólo se vuelve a ella hasta el proyecto que hoy comento y adquiere vigencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976. El término se refiere al contenido del ordenamiento y consiste en establecer las normas relativas a la estructura y funcionamiento de uno de los órganos del poder público federal: el Ejecutivo de la Unión, aunque únicamente en tanto "Jefe Supremo de la Administración Pública Federal", como se expresa en el artículo 1o. del proyecto, en virtud de que "La elección, sustitución, situación jurídica y facultades del Presidente de la República, se regulan por las disposiciones relativas de la Constitución Federal", de conformidad con su artículo segundo. En consecuencia, se propone incluir, además de las secretarías y departamentos administrativos, a las restantes instituciones integrantes de la administración federal, así como sus funciones y las normas relativas a los actos y resoluciones administrativos, a los contratos de obras públicas, a la responsabilidad del Estado y de los funcionarios y empleados públicos, para finalizar con las relativas al Tribunal Administrativo Federal.

## II. *Contenido*

La revisión, por somera que sea, de los capítulos que integran el proyecto, permite aquilatar la aportación que con él hace don Gabino Fraga.

Capítulo I. De los Organos de la Administración Pública Federal.

Este primer capítulo se inicia expresando, como se mencionó, que “El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, es el Jefe supremo de la Administración Pública Federal” y se enumeran los componentes de la misma, poniendo así de relieve que la administración se integra por una pluralidad de órganos, distintos e individualizados en tanto partes, pero unidos entre sí por el Presidente de la República.

Capítulo II. De las Secretarías de Estado.

Entre las innovaciones contenidas en el proyecto respecto a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, están:

1. La Secretaría de Marina se fusiona a la de la Defensa Nacional y la de Recursos Hidráulicos a la de Fomento Agrícola y Ganadero, nueva denominación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, esta última propuesta quedó incorporada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 a fin de “integrar programáticamente (la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra) para optimizar la producción agropecuaria y forestal”, según precisa la exposición de motivos respectiva.

2. El Departamento de la Industria Militar se integraba a la Secretaría de la Defensa Nacional; integración realizada durante el actual periodo gubernamental.

3. En otra versión del “Proyecto Fraga” la Secretaría de

Economía recibe la denominación de Secretaría de Industria y Comercio, la de Comunicaciones y Obras Públicas, se separa en dos —Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas— y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transforma en Secretaría del Patrimonio Nacional, reformas recogidas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Respecto a la creación de la Secretaría de Obras Públicas el maestro Fraga me refirió que la idea original era concentrar en una institución todas las obras públicas; idea desechada por el presidente electo Adolfo López Mateos, quien la consideró “buena pero inconveniente”, entre otros motivos “por el poder que tendría el manejar un presupuesto tan cuantioso”.

4. En materia de atribuciones se hace una redistribución para “eliminar interferencias y dificultades de coordinación”, según expresión de don Gabino. Por ejemplo de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación se transfieren las relativas a política demográfica a la Secretaría de Relaciones Exteriores y las referidas a los medios de comunicación masiva a la Secretaría de Educación Pública, misma a la que también correspondía “fomentar el teatro particularmente el nacional”, desvinculando a tales medios de la censura para insertarlos en la educación y la cultura. De igual manera pasan de la Secretaría de Gobernación a la Procuraduría General de la República las funciones de “organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia” y las vinculadas con las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial federales.

5. A la Secretaría de Gobernación corresponde “compilar y publicar las disposiciones legales del Gobierno Federal”, con lo que se dispondría de ediciones oficiales, evitándose recurrir a las privadas y, muy especialmente, la incertidumbre que priva sobre las disposiciones vigentes. A esta dependencia se atribuía también “realizar los estudios y proyectos necesarios para la mejor organización de la Administración Pública en lo que se refiere a su personal, métodos de trabajo y procedimientos” y

“vigilar el cumplimiento y exacta aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, funciones en materia de reforma administrativa complementadas con las conferidas al Departamento de Planeación de Inversiones, cuya creación propone.

6. Dedicar tres artículos a las funciones de los Secretarios de Estado, subsecretarios y oficiales mayores, dejando a los reglamentos interiores la determinación de la competencia específica de “los directores, jefes de departamento y los demás órganos de cada secretaría”. Entre las atribuciones conferidas a los secretarios está la de “dirigir e inspeccionar la organización y funcionamiento de su secretaría”, configurando así la participación del titular en la función de reforma administrativa interna.

7. Concluye el capítulo II estableciendo las reglas para la delegación por el titular de cada secretaría “de alguna o algunas de sus facultades administrativas en funcionarios subalternos”, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, para casos especiales o para determinados ramos, con fijación de los lineamientos para su ejercicio.

Capítulo III. Del Consejo de Ministros y de las Comisiones Intersecretariales.

Por reciente reforma al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial del 21 de abril de 1982, desapareció el Consejo de Ministros. El “Proyecto Fraga” incluye disposiciones para la integración, votación y ejecución de los acuerdos del Consejo. Igualmente lo hace respecto de las comisiones intersecretariales, agregando normas para su funcionamiento y señalando la obligación de ejecutar sus decisiones “en sus respectivos ramos por todas las secretarías intervinientes”.

Capítulo IV. De los Departamentos Administrativos.

Una aportación fundamental para la transformación de la

administración mexicana es la creación del Departamento de Planeación e Inversiones, llamado también de Planeación, Inversiones y del Presupuesto, al que correspondía: a) La coordinación de los programas de las diversas dependencias del Ejecutivo, a fin de formar periódicamente el plan general y los lineamientos de la actuación de la Administración Pública Federal; b) Estudiar los proyectos de inversión de las diversas dependencias del Gobierno Federal, a fin de evaluar su beneficio económico social, haciendo una graduación de las inversiones propuestas, de acuerdo con su importancia, para determinar en función de las posibilidades financieras del propio Gobierno, el orden en que deben ser realizadas; c) Elaborar estudios generales sobre los distintos temas, aspectos y relaciones de las inversiones públicas para formular una política de inversiones gubernamentales; d) El control administrativo y la supervigilancia financiera en los términos de esta ley, de las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal; e) Intervenir en las adquisiciones de toda clase; f) Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos; h) Realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

Con el establecimiento de este Departamento se hace explícita la obligación de elaborar un plan general, definir los lineamientos de la actuación de la administración federal, formular una política de inversiones, fijar prioridades, evaluar su beneficio económico social, coordinar los programas, controlar administrativa y financieramente a las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal, regular las adquisiciones y corroborar que los subsidios cumplan los fines a que se destinan, con miras a que la administración fuera el instrumento eficaz para alcanzar tales resultados se exige proceder al mejoramiento de su organización. Algunas de estas funciones se incluyen entre las conferidas a la Secretaría de la Presidencia por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, al



haber sido concebida “como una secretaría de planeación, coordinación y vigilancia pero no de ejecución”, de conformidad con la correspondiente iniciativa.

Los propósitos invocados en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente para la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y las atribuciones que le fueran conferidas, permiten concluir que los objetivos y funciones del Departamento de Planeación, Inversiones y del Presupuesto han quedado incorporados a nuestra legislación.

La regulación de los departamentos administrativos se complementa con disposiciones relativas a su integración, facultades de los jefes de departamento y, dentro de las previsiones del constituyente, se reitera están a cargo del Presidente de la República, es decir, dependen de él en forma directa e inmediata, careciendo de las facultades políticas inherentes a las secretarías. En consecuencia no tenían voto en el Consejo de Ministros, carecían del denominado refrendo y de la obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión o de comparecer ante alguna de sus Cámaras; distinciones que han desaparecido por reformas a los artículos 92 y 93 constitucionales.

#### Capítulo V. Del Gobierno de los Territorios.

Al transformarse los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo en estados, fue suprimida esta institución de nuestro régimen constitucional. No obstante, el mérito del “Proyecto Fraga” fue el de incluir los preceptos que regulaban su organización y funcionamiento.

#### Capítulo VI. Del Procurador General de la República.

En concordancia con lo dispuesto por el artículo 102 de nuestra Carta Fundamental se ponen de relieve sus funciones como consejero jurídico del gobierno, su competencia para velar por el respeto a la Constitución y para asegurar que la adminis-

tración de justicia sea pronta y expedita, así como su carácter de representante del gobierno federal ante los tribunales.

### Capítulo VII. De los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

A fin de evitar la multiplicidad de las disposiciones jurídicas rectoras de la ahora llamada administración pública paraestatal, el proyecto de Ley Orgánica propone una definición de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, principios para su control administrativo y supervisión financiera, al igual que para la aprobación de sus programas y presupuestos por el Ejecutivo, reglas para su contabilidad y para la publicación de sus estados financieros, que se anexarían a la cuenta pública que el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión en los términos del artículo 65 constitucional. Finalmente instituye un comisario para efectuar la supervisión financiera que corresponde al Presidente de la República e incluye reglas sobre el patrimonio de dichas instituciones y la situación jurídica de sus empleados.

En relación con las reformas a los artículos 90 y 92 constitucionales el maestro Fraga, en el prólogo a la edición de 1982 de su perenne obra "Derecho Administrativo", comenta "que se ha consagrado constitucionalmente la expresión "paraestatal"... pero sin que se le precise su contenido esencial". Reitera que ha sido y es de urgente necesidad que el Congreso defina las bases generales de creación de las denominadas entidades paraestatales y determine "si todos los organismos descentralizados son paraestatales... y si también constituyen la administración pública todas las empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria". En suma, insiste en impulsar la definición de un marco teórico y normativo para la creación, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados que, de conformidad con su proyecto prestan un servicio atribuido al poder público, siendo por tanto estatales y debiéndose crear por ley al implicar un cambio en el régimen competencial de la administración centralizada.

En efecto, al lado de las instituciones que componen la administración tradicional, denominada "centralizada", han surgido otras desde el siglo pasado, respecto de los cuales hasta hoy no existen criterios definidos sobre los elementos específicos que han de configurarlas. Esto ha propiciado el surgimiento de organismos con características heterogéneas, que hacen difícil su clasificación y, a partir de ella, determinar, entre otros aspectos, las disposiciones jurídicas que les sean aplicables, la situación de los particulares frente a ellas, su régimen jurisdiccional, el acto jurídico para crearlas, los criterios para elegir las diferentes opciones que implican las diversas denominaciones, las particularidades de éstas, la organización y el funcionamiento consecuente, el sistema de control adecuado, el régimen laboral de sus empleados, el papel económico y social que les corresponde, la regulación de sus bienes, su vinculación con la administración centralizada, su coordinación sectorial, las relaciones y colaboración entre ellas y con los particulares. El "Proyecto Fraga" propuso una regulación de las mismas que las precisara, ordenara y garantizara el logro de los objetivos a su cargo.

En algunos apuntes el Maestro Fraga abunda en el tema, el señalar que "La nueva ley sobre Administración Pública Federal agrupa bajo el rubro general de "Administración Pública Paraestatal" a los organismos descentralizados, a empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y sus auxiliares y las nacionales de seguros y fianzas.

"En la legislación mexicana anterior no existía un título genérico con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal (Leyes de 31 de diciembre de 1947, 1965 y 1970).

"En algunas legislaciones extranjeras la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa con un valor de nomenclatura (Ranelli *Ist. de Dir. Publ.* 1931 T. I, pág. 180; D'Alessio, *Dir. Amm.* 1932 T. I, pág. 201; Vitta *Dir. Amm.* 1933, T. I, pág. 126; Zanobini *Dir. Amm.* 1936, T. I, pág. 147). Además al usarse esa expresión en

la Ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa “algo que no se confunde con el Estado... camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado” (Cretella, Diccionario de Adm, Sao Paulo, p. 64; M. María Díaz D.D. Adm. Buenos Aires, T.I. pág. 81) y en el caso las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado. También se aparta el sentido que da en la Ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1970) al consignar la palabra “paraestatal” refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública”, ya que la ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal.

“Además en la Ley vigente la expresión “Administración Pública Paraestatal” carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las instituciones de crédito, seguros y fianzas y la de los fideicomisos.

“Por lo tanto, habrá de concluirse que la expresión “paraestatal” no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que, aun formando parte de la Administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada”.

Capítulo VIII. De los Actos y Resoluciones Administrativos y de los Contratos de Obras Públicas.

Al regular en el proyecto de Ley Orgánica los actos y resoluciones administrativos impone ajustarlos a los mandamientos constitucionales y legales, estableciendo los casos en que las resoluciones presidenciales adoptarán la forma de decreto, de órdenes o acuerdos y el de aquellos en que los secretarios de es-

tado y jefes de departamento, así como los órganos superiores de los organismos descentralizados, para regular el funcionamiento interno de sus respectivas instituciones, quedarían facultados para expedir instrucciones, o circulares; mismos que deberían ajustar sus resoluciones, acuerdos y actos, además de la Constitución y leyes, a las resoluciones presidenciales y a las dictadas por las comisiones intersecretariales.

Es de destacar que “el silencio de las autoridades administrativas se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o a falta de término señalado, en sesenta días”, con lo que se tiende a evitar que las autoridades por su solo silencio nulifiquen “prácticamente los derechos que las leyes otorgan”.<sup>2</sup>

Recoge y desarrolla, igualmente, los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución respecto a los contratos de obras públicas, señalando el procedimiento para interponer los recursos contra las resoluciones en esta materia.

Capítulo IX. De la Responsabilidad del Estado y de los Funcionarios y Empleados Públicos.

Como señala Antonio Carrillo Flores, “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”.<sup>3</sup>

2 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982, p. 272.

3 Carrillo Flores, Antonio. D. Gabino Fraga en la Renovación del Derecho Administrativo Mexicano, en “Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, FCE-UNAM, México 1972, p. 23.

Al respecto don Gabino Fraga sostuvo que “Destruídos ya en una forma admitida universalmente los principios que con pretensión de dogmas trataron de explicar la imposibilidad de que el Estado se hiciera responsable cuando realiza sus funciones soberanas; demostrada la insuficiencia de la responsabilidad directa del funcionario y la directa del Estado sólo para los casos de culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, y 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 formando así otra garantía del regular funcionamiento del Poder Público”.<sup>4</sup>

En congruencia con estas ideas estableció en su proyecto normas para que los particulares pudieran exigir la responsabilidad del Estado y de los funcionarios y empleados públicos. Es probable que esta parte del proyecto no haya sido recogido hasta la fecha por la razón de carácter político y económico que le expuso el presidente López Mateos a don Antonio Carrillo Flores, en junio de 1962, cuando le propuso diera jurisdicción al Tribunal Fiscal, “Sin las limitaciones y defectos de la (Ley) de depuración de créditos, para conocer de todas las reclamaciones no prescritas derivadas de actos ilegales y del funcionamiento irregular de los servicios públicos”. Dicha razón se contiene en las siguientes palabras del presidente López Mateos: “¿Quiere usted decir, que todo hombre aprehendido sin orden judicial o víctima de las innumerables arbitrariedades de nuestros funcionarios y empleados van a poder exigimos una indemnización?

<sup>4</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982, p. 420.

Usted que fue Secretario de Hacienda ¿cree, de verdad, que la Hacienda Pública lo resistiría?”.<sup>5</sup>

### Capítulo X. Del Tribunal Administrativo Federal.

Como corolario del proyecto de don Gabino Fraga se establece un Tribunal Administrativo Federal para conocer “del contencioso administrativo en general”. En consecuencia, “además de los juicios a los que refiere el Código Fiscal” conocería “de los que se entablen:

“a) Contra los actos de autoridades administrativas federales que sin ulterior recurso administrativo afecten los derechos o intereses de los administrados.

“b) Contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que constituyan a cargo de funcionarios y empleados públicos responsabilidades de carácter civil.

“c) Con motivo de la interpretación, cumplimiento o ejecución de los contratos celebrados por las autoridades administrativas federales.

“d) Para exigir la responsabilidad civil del Estado.

“e) Por las autoridades administrativas para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular, cuando la Administración no pueda anularlo o revocarlo por sí misma. En este caso la demanda respectiva deberá presentarse y notificarse antes de que concluya el término de tres años contados a partir de la fecha del acto que pretenda anularse.

“La administración sólo podrá anular de oficio sus propios

<sup>5</sup> Carrillo Flores, Antonio. La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX, en “LXXV años de Evolución Jurídica en el Mundo”, volumen VI; Derecho Constitucional y Administrativo, serie G, estudios doctrinales 32, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1980, p. 82.

actos cuando ellos infrinjan notoriamente la ley y siempre que no hayan transcurrido tres años desde la fecha de los mismos.

“Dentro de la denominación de autoridades administrativas federales, quedarán comprendidas las del Distrito Federal”.

El establecimiento de un Tribunal Administrativo vendría a perfeccionar la justicia en esta materia en nuestro país, asegurando una mejor defensa de los particulares frente a la administración, al combinarse con la responsabilidad directa del Estado y la posibilidad de una reparación patrimonial, mientras estas contribuciones del maestro Fraga no se incorporen al derecho mexicano se corre el riesgo de contar con una administración pública demasiado libre para no ser arbitraria.

El perfeccionamiento del Estado mexicano de derecho debe y deberá mucho al ilustre nicolaíta, pues como afirma Ortega y Gasset: “Una nación no se hace sólo con un verso, con un razonamiento o con un párrafo que le ocurre a un orador; es una labor de todos los días, de todos los instantes; labor sobre la cual hay que extender como un color, como un amor que haga fructificar a su tiempo la semilla y la acompañe en su expansión”.<sup>6</sup> Así don Gabino, hizo fructificar la semilla que recibió, convirtiéndola en frutos, cuyas semillas serán recogidas por nuevas generaciones. Es en este sentido un héroe moderno. “Los héroes modernos, los que deben orientar a la juventud y hacer la historia, dice Alfonso Noriega, los encontramos en todos los campos de la cultura y uno de esos héroes es, sin disputa, Gabino Fraga, paradigma y prototipo de jurista, de maestro y de funcionario público”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ortega y Gasset, José. Obras completas. Tomo I, séptima edición, Ed. Revista de Occidente, Madrid 1966, p. 292.

<sup>7</sup> Noriega C., Alfonso. La Garantía de Audiencia y el Artículo 14 Constitucional, en “Estudios de Derecho Público Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, FCE-UNAM, México 1972, p. 213.