



## SEMBLANZA DE LA OBRA DE GABINO FRAGA\*

Miguel Acosta Romero

En primer lugar quiero agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública la oportunidad y el honor que me confiere de participar en este ciclo de conferencias organizado en memoria del querido maestro don Gabino Fraga; también quiero agradecer muy particularmente a mi maestro de siempre, don Jorge Olivera Toro, el que haya venido a participar en esta charla.

La semblanza del maestro Gabino Fraga y de su obra creo que puede hacerse en dos vertientes, una en su actividad como funcionario público en la que sentó una serie de precedentes que habrían de quedar insertos en muchas de sus intervenciones, y la otra como maestro de la Facultad de Derecho. Desde es sabido que el maestro Fraga nació en la ciudad de Morelia y ahí llevó a cabo sus estudios de primaria y enseñanza media; y la

\* Conferencia sustentada el 27 de agosto de 1982 en el auditorio del Instituto Nacional de Administración Pública, dentro del Ciclo de Conferencias: *Fraga y el Derecho Administrativo Mexicano*. N. del D.

carrera de Licenciado en Derecho la realizó en nuestra antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México. Desde muy joven participó en la Administración Pública, en las primeras instituciones desconcentradas que habrían de iniciar el gran movimiento hacia la formación de lo que ahora se ha llamado el sector paraestatal. Fue Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, sientó yo que inspiró mucho de su creación, de su actividad, de su estructura básica; fue abogado, consultor y Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría entonces de Agricultura y Fomento, y también del Departamento Jurídico de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1941 a 1944. Se desvinculó un poco de la Administración Pública y volvió de nuevo como Subsecretario de Relaciones Exteriores en el periodo de el licenciado Díaz Ordaz. Creo que en todos estos pasos por la Administración Pública el maestro dejó huella de su pensamiento, de su formación y de su solidez académica.

Como catedrático fue nombrado desde 1925 Profesor Titular de Derecho Administrativo, asignatura que impartió con asiduidad ejemplar en nuestra Facultad; posteriormente fue designado profesor del Doctorado en Derecho y designado Doctor Ex Oficio en 1950 por el Consejo Técnico en la Facultad. Fue miembro de la Junta de Gobierno durante 16 años, miembro del Patronato Universitario, y en 1966 el Consejo Universitario, por unanimidad, lo declaró Maestro Emérito de la Facultad de Derecho. A través de su vida académica el maestro Fraga formó generaciones de juristas, de maestros; yo tuve el honor de ser su alumno en el año de 1949, y su pensamiento está expresado en muchas de sus obras, principalmente su ya clásico *Derecho Administrativo*, que se publicó por primera vez en México en 1934 y del cual a la fecha se han hecho 22 ediciones. Debo decir que fue el primero en nuestro país que sistematizó y estableció la metodología propia del derecho administrativo. En él aprendimos muchísimas generaciones de abogados, de contadores, de sociólogos, de economistas, porque ha sido libro básico de estudio durante muchos años. Otros libros del maestro Fraga son

*Las Sociedades Extranjeras en México, La Hacienda del Municipio, El Derecho Agrario en México y la Protección Jurisdiccional de los Derechos del Hombre.* En el campo internacional el maestro Fraga también fue designado miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y Vicepresidente de dicha comisión en la cual tuvo una significativa intervención durante cerca de diez años.

Ahora bien, el pensamiento del maestro Fraga es básico y quiero aquí exponer mis puntos de vista personal. El estableció una serie de principios de instituciones que han quedado definitivamente inciertas en nuestra vida administrativa y en nuestra vida política. Fue el primero que ensayó una doctrina bastante clara sobre lo que llamó "los temperamentos y excepciones al principio de división de poderes en la Constitución"; desarrolló este principio, esta idea, que con el tiempo se ha ido acentuando más, pensando que los poderes de la unión no realizan estrictamente la actividad, la función que teóricamente les está asignada. El Legislativo no exclusivamente hace leyes, el Poder Ejecutivo no simplemente ejecuta las leyes del Congreso de la Unión y el Poder Judicial no se concreta en muchos casos exclusivamente a dictar sentencias, sino que estos tres poderes realizan una gama muy amplia de actos que van desde actos eminentemente de contenido político, actos jurídicos, actos que él llamó de temperamento como el caso de que el Poder Ejecutivo, a través de los tribunales administrativos, dicta sentencias; que el Poder Administrativo emite legislación a través de la vía reglamentaria o de la iniciativa de leyes en los términos del artículo 71, fracción primera, de la Constitución, y también dicta disposiciones generales en los términos del párrafo segundo del artículo 131 constitucional. Así, tenemos que esta doctrina ha influido mucho en el pensamiento de los autores para determinar que efectivamente la división de poderes es el ejercicio de las funciones, cometidas a atribuciones del Estado.

Otra noción que siento que el maestro Fraga definió con

toda claridad, con mucha precisión, es la de servicio público. Su doctrina sobre servicio público, expresada en su texto, influyó en muchas leyes, en muchas disposiciones, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la Ley Federal del Trabajo, en leyes que establecen y desarrollan las bases de los servicios públicos. Está el pensamiento del maestro Fraga en numerosas ejecutorias de la Corte cuando fue Ministro.

También, siento que el maestro fue el primero que estudió con sistematización la Administración Pública, cómo se estructura, de quién depende, qué órganos la forman, cuáles son las relaciones entre estas estructuras, las relaciones de jerarquía, las relaciones políticas. Fue también pionero del estudio de el Poder Ejecutivo y sus dependencias centrales, y ahora las parastatales. En su texto se puede apreciar todavía que, a pesar de los cambios, sus ideas centrales siguen manteniéndose. Por ejemplo, la visión del secretario de Estado como un funcionario directamente vinculado con el Presidente de la República, él la definió con toda claridad; con posterioridad se han venido desarrollando nuevas ideas, por ejemplo, que los departamentos administrativos no tenían una diferencia clara y perfectamente definida con las secretarías. Prácticamente han desaparecido de la experiencia de la Administración Pública mexicana al transformarse en Secretaría, el antiguo Departamento de Pesca, con la reforma de enero de este año. Sin embargo, esto es parte de la evolución natural y también creo que el maestro Fraga definió con claridad estas cuestiones. El Departamento del Distrito Federal fue estudiado también con gran claridad, con gran visión.

Igualmente, pienso que el maestro Fraga fue pionero en el estudio de el acto administrativo, el acto administrativo como una especie de el acto jurídico. A través del tiempo se ha discutido si es conveniente, sino estamos haciendo un estudio redundante del acto jurídico. Pero los lineamientos del maestro Fraga, desde la primera aparición de su obra, fueron muy claros; desde entonces hay una teoría, podría yo calificarla mexicana, del acto jurídico administrativo, de sus elementos, de sus efectos,

inclusive de la posibilidad de hablar de las nulidades del acto administrativo en estricto derecho administrativo, sin que tengamos que recurrir a las figuras del derecho civil.

Otra parte del pensamiento de derecho administrativo que estimo que el maestro Fraga imprimió su sello muy personal es en el procedimiento administrativo. Creo que desde su obra el maestro Fraga comenzó a sentar las bases para la existencia de un verdadero procedimiento administrativo, un procedimiento administrativo diferente del proceso tradicional, que es el que se estudia en el derecho procesal, con características muy propias, fundado en los principios del artículo 16 constitucional, pero que es firme, rápido, eficaz, eficiente y que cumple los requerimientos básicos que establece nuestra Constitución. Siento también que el maestro Fraga en materia administrativa hizo aportes en la defensa de los particulares frente a la Administración Pública, el ejercicio de los derechos subjetivos, públicos o garantías individuales, como también son conocidos, a través de todos los medios de impugnación administrativa que dieron lugar a lo que posteriormente habría de ser un gran desarrollo teórico con el contencioso administrativo, siento también que el maestro Fraga aquí dio base para la existencia posterior de estudios más profundos, más especializados que los profesores mexicanos habían formulado.

También, el maestro Fraga fue pionero en la cuestión de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Durante mucho tiempo se pensó y el maestro Fraga diseñó su texto sobre el punto de vista de que efectivamente los trabajadores al servicio del Estado deben tener un estatuto, tener bases para la regulación de las relaciones entre el Estado como patrón y los trabajadores del Estado como tales. El maestro Fraga planteó el estudio del entonces Tribunal de Arbitraje, ahora Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y dio la pauta para el nacimiento de una rama de derecho que para mi ya es muy importante, y que al margen de calificarla con un nombre u otro, cada día adquiere más relevancia: es la relativa a la regulación de las

relaciones entre el Estado y sus trabajadores, que a primera vista y si vemos el libro del maestro Fraga pensaríamos que todos los trabajadores únicamente son de base y que nada más se regulan por el ahora apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963. Quiero insistir que el maestro, desde entonces, tuvo la visión de señalar que es conveniente que los trabajadores al servicio del Estado tengan estas relaciones, pero de aquí ha surgido toda esta problemática que yo siento que ha desbordado ya ciertos marcos. Pienso que ya no debe enseñarse, y esto ya es de mi propio pensamiento, el derecho administrativo ni general ni especial, sino es una rama ya especializada, porque las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores no son tan sencillas como a primera vista se piensa en los libros. Pienso que el apartado B del artículo 123 nada más cubre a los trabajadores, a los servidores públicos de los poderes federales y del Distrito Federal, pero quedan fuera los de confianza por disposición expresa de la Constitución. Se ha discutido mucho si son trabajadores o no trabajadores y si deben tener derechos. Yo sostengo que tienen derechos y que deben regularse, ya hay una iniciativa de adición a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incorporándolos, claro, con las consecuentes limitaciones de que no podrán asociarse en sindicatos, no podrán tener derecho a la huelga, pero a fin y al cabo son trabajadores que tienen derecho a ciertos principios básicos como es la jornada, las vacaciones. El hecho que sean trabajadores de confianza no les hace seres de otra índole, que puedan trabajar continuamente entre 36, 48, 72 horas. Siento que esto es perfectamente razonable. Los trabajadores de las entidades federativas no están ni en el apartado A, ni en el apartado B; también tienen derechos estos trabajadores, así como los trabajadores de los municipios. Consecuentemente, como ustedes ven, el maestro Fraga inició todo esto que ahora debemos completar como una verdadera regulación de todas las relaciones entre el Estado, en todos sus niveles, y todos sus trabajadores. Los miembros del servicio exterior tampoco están ni en el A ni en el B, ni en ninguna regulación espe-

cial, así como los miembros de las fuerzas de seguridad ni los miembros de las fuerzas armadas. Pienso que en ciertos aspectos y con todo respeto, y bajo la más estricta disciplina militar, tienen también algún aspecto laboral, el derecho al salario, las vacaciones, la liquidación. Estos son principios de derecho laboral, inclusive hay instituciones que las postergan en materia de las fuerzas armadas, que creo que es un derecho evidentemente de contenido laboral. Por otra parte, hay otros sectores de trabajadores que teóricamente debían ser del Estado, pero que se regulan por el apartado A y la Ley Federal del Trabajo, en cuestiones que es muy discutible si el Estado es empresario o no. El Seguro Social, y sus trabajadores, ni es una empresa normal, ni produce utilidades, ni obtiene rendimientos, y se regula sin embargo por el apartado A, no por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Todo esto, de globalizarse en lo que yo pudiera concebir como un derecho burocrático o derecho de los trabajadores del Estado en toda su gran amplitud; y todas estas bases que yo les he comentado creo que son la gran aportación del maestro Fraga.

El insistió en la cuestión patrimonial del Estado, que con su gran dominio diseñó. Pero así también la realidad, la dinámica de la sociedad ha sido tan rápida en su cambio que también ya es conveniente diseñar un derecho patrimonial del Estado con base a los elementos mismos de que el Estado dispone en su dominio eminente o en su dominio de imperio de Estado soberano, que es el subsuelo, el espacio aéreo, las áreas del territorio que son de propiedad federal, el mar territorial, la plataforma continental y ahora la zona económica exclusiva o mar patrimonial. Aquí también tenemos que hacer un diseño nuevo de lo que es el derecho patrimonial del Estado sobre sus elementos; no de ingresos del Estado, que es otra cuestión, sino el derecho del Estado sobre los elementos teóricamente patrimoniales, las leyes generales de bienes nacionales. Mi opinión es muy peculiar sobre esto, ya no nos da una base clara y definida para regular los derechos del Estado sobre estos elementos señalados y en otras áreas el llamado derecho económico, que yo

por más que pretendo entender sinceramente debo reconocer mi limitación, no entiendo que es lo que deba tener el derecho económico. He leído a los autores franceses, a los españoles, a los mexicanos y hablan de que el derecho económico estudia el mar patrimonial, la zona económica exclusiva, transferencia de tecnología, invenciones, marcas, inversión extranjera, administración del Estado y de sus empresas. Si todo esto es derecho económico, incluyendo precios, control de precios, abastos; por tanto no habría horas, días y años para estudiar esta gama de posibilidades. Siento que todo esto es parte del derecho administrativo, está influenciado por un gran aspecto de fundamentos económicos y políticos, pero que no hay coherencia, por ejemplo si estudiamos mar patrimonial con inversiones, qué tiene que ver una materia con otra, o transferencia de tecnología con administración de las empresas estatales. En consecuencia, también en esto del derecho económico pienso que hay mucho por avanzar y mucho por delimitar, establecer las dimensiones y la metodología de su estudio. Creo que la obra del maestro Fraga es muy clara, muy nítida, muy definida, es uno de los grandes maestros que ha tenido México y creo, lo digo con orgullo, no sólo de México, sino maestro de Latinoamérica; sus obras, su texto es estudiado en Centroamérica como libro de texto en las escuelas de derecho. Su pensamiento ha trascendido los límites de nuestro país. Les agradezco mucho su atención.

Muchas gracias