



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 21, julio-diciembre 2009

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semblanzas. Vida y obra de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Gabino Fraga Magaña*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, 266 pp.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene en su haber una amplia producción editorial, emprendió desde hace tiempo una serie de publicaciones destinadas a presentar, bajo el rubro *Semblanzas*, la vida y obra de los integrantes de ese alto tribunal. Se trata de una tarea plausible, no sólo porque suministra una útil noticia en torno a los juristas que se han desempeñado como ministros de la Suprema Corte, sino porque a través de esta información se provee a los lectores datos relevantes en torno al desarrollo de la justicia federal, algunas cuestiones mayores en la jurisprudencia de la Corte, comentarios y descripciones acerca del desenvolvimiento del orden jurídico nacional y otros extremos que interesan a los estudiosos del Derecho. Las biografías de estos juzgadores sirven, pues, al más amplio conocimiento de la jurisdicción federal. De ahí la doble relevancia de la serie a la que corresponde esta obra a propósito del profesor Gabino Fraga Magaña, destacado en varios campos del quehacer jurídico y notable cultivador del Derecho administrativo.

Fraga Magaña, nacido en 1899, pertenece a una descollante generación de juristas que prestigieron a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y cultivaron con provecho diversas disciplinas jurídicas y aledañas a éstas. En esa generación cabe mencionar, separados por algunos años, a los profesores Antonio Martínez Báez, Andrés Serra Rojas, Mario de la Cueva, Antonio Gómez Robledo, Luis Garrido, Felipe Tena Ramírez, Eduardo García Márquez, Antonio Carrillo Flores, Alfonso Noriega. La obra que aquí reseño contiene artículos de Martínez Báez, Carrillo Flores y Noriega. Maestros de gran

prestigio, ejercieron la investigación y la docencia, con huella profunda, en una etapa de vigoroso desarrollo del Derecho mexicano fincado en las disposiciones de la Constitución de 1917 y en el impulso jurídico político que trajo consigo la Revolución Mexicana. Fraga es —como lo calificó Fernando Serrano Migallón, exDirector de la Facultad de Derecho— “miembro de una generación privilegiada que supo esforzarse por reconstruir una nación devastada y enfrentada para convertirla en fuente de crecimiento y desarrollo” (p. 159).

Fraga tuvo gran presencia en el derecho administrativo, al que aportó una obra básica destinada a la docencia, cuya primera edición vio la luz en 1934 y que aún se consulta con frecuencia y provecho. La enseñanza del tratadista ha beneficiado a innumerables catedráticos, abogados y estudiantes a lo largo de varias décadas. Lo acredita vivamente, por ejemplo, el testimonio del profesor Alfonso Nava Negrete reproducido en el libro de la Suprema Corte (pp. 163 y ss.). El *Derecho administrativo* de Fraga es, con el libro de García Márquez sobre *Introducción al estudio del derecho*, la obra jurídica más solicitada entre las muchas cuya publicación se debe a la editorial Porrúa. Muchos cultivadores de aquella rama, concentrada en el estudio de un poder formal del Estado que en México ha tenido excepcional pujanza, afirman que la obra de Fraga Magaña constituye la frontera entre el estudio tradicional del derecho administrativo y la elaboración moderna de esta especialidad en México, con un cuerpo doctrinal propio, adecuado a la legislación y a las circunstancias de nuestro medio.

Antes de que Fraga publicase su valioso manual, los tratadistas más invocados en México eran franceses: Berthélemy, Bonard, Comte, Corail, Geny, Hauriou, Jeze, Laubadere, Rivero, Rousseau, Rouviere, Walinne, entre otros de esa nacionalidad, así como algunos autores alemanes, italianos y norteamericanos, que el propio Fraga cita con aprecio y provecho. Con base en los desarrollos foráneos, tan estimables, el entonces joven profesor mexicano emprendió una obra propia, que contribuiría a mexicanizar el derecho administrativo, conforme a la expresión utilizada con fortuna por Antonio Armendáriz en la obra a la que corresponde esta nota bibliográfica (pp. 69 y ss.). No es exagerado decir que hay dos tiempos en el desenvolvimiento académico del derecho administrativo en México: antes y después de Gabino Fraga Magaña.

A esto mismo se ha referido, por ejemplo, Antonio Carrillo Flores, otro jurista de primera línea, colega de Fraga —y secretario de Relaciones Exteriores en la época en que aquél tuvo a su cargo la correspondiente Subsecretaría—, cuando calificó de clásica la obra de Fraga. Señaló Carrillo:

Recoger la materia prima de las normas y los debates de Querétaro y de las tesis jurisprudenciales, a veces contradictorias, de la primera década de la vigencia de la carta magna y aprovechar las mejores enseñanzas de los juristas franceses, alemanes y de algunos italianos, para fundir con esos elementos un “derecho administrativo mexicano” fue mérito indiscutible de Gabino Fraga, y por eso no dudo en atribuirle el título de forjador de nuestro moderno derecho administrativo (pp. 103 y 104).

Miguel Acosta Romero, antiguo Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, hizo notar en su intervención en un ciclo de conferencias sobre “Fraga y el derecho administrativo mexicano”, sustentadas en 1982 en el Instituto Nacional de Administración Pública, algunos extremos de la doctrina jurídico-administrativa de aquél. En la extensa relación de temas mencionados por Acosta figuran: “temperamentos y excepciones al principio de división de poderes en la Constitución”, servicio público, estructura y relaciones internas de la administración pública, Poder Ejecutivo y dependencias centrales, acto jurídico administrativo, procedimiento administrativo, defensa de los particulares, derechos de los trabajadores y patrimonio del Estado.

Es importante destacar la actividad de Fraga Magaña en la formación de organismos que promovieron el estudio del Derecho administrativo y de otras ciencias vinculadas a la administración. En otra oportunidad he señalado que el profesor universitario sabía que el quehacer administrativo del funcionario comprometido con el Estado y el del Estado comprometido con el hombre y con el pueblo —como quisieron las declaraciones fundadoras del Estado moderno— requería organismos que iluminaran la marcha y enseñaran la ruta y el destino. Este fue, señaladamente, el caso del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

El 7 de febrero de 1955, Fraga fue electo presidente del novísimo Instituto, fundado en esos días por él y por un selecto grupo de colegas

movidos por estas ideas. En la sesión inaugural del Instituto, el citado Carrillo Flores aludió a los grandes objetivos de las tareas estatales y paraestatales en nuestro país: “primero, realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución Mexicana incorporó en la Constitución de 1917 y en sus leyes reglamentarias, y después, promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación”. Por lo que toca a la Administración Pública —señaló— los principios fundamentales del Estado democrático “se traducen en el respeto a los derechos de los particulares, en la legalidad como condición y supuesto de toda acción pública y en la división de poderes”.

Me parece relevante señalar, en tal virtud, que ese organismo nació a distancia de la pura competencia de mercado —que puede prevalecer en otras áreas o entre otros protagonistas de la docencia— y de la neutralidad aséptica, llamémosla así, que corresponde a instituciones destinadas a informar a los futuros administradores más que a formar a los funcionarios del Estado social y democrático. El Instituto establecido por Fraga y sus contemporáneos no podría ser un simple difusor de habilidades y pericias para cualquier proyecto y cualquier destino. Surgía a la mitad del siglo XX, cuando aún velaba la utopía revolucionaria. La administración pública, en el marco del Estado social, pretendía abastecer a la República con los elementos que le permitieran ir adelante en su encomienda, gobernada por principios y valores nacionales.

Fraga fue también un diligente y eficaz participante en el histórico capítulo de la vida universitaria iniciado por la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1945. La dialéctica interna y la presión externa habían acarreado divisiones y disputas. Se sucedieron las leyes destinadas a establecer el marco de la autonomía universitaria y se relevaron las administraciones de aquella institución. Ese ordenamiento obedece a la iniciativa de numerosos universitarios, conducidos por el rector Alfonso Caso. Con la nueva ley autonómica apareció la Junta de Gobierno, eje de muchas decisiones y muralla contra muchas acechanzas. No siempre bien comprendida, pero siempre al servicio —invariable y exclusivo— de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Junta naciente formó sus filas con un selecto grupo de hombres de ciencia, de leyes y de artes, que dieron al prestigio de la UNAM el aporte de sus prestigios individuales.

Gabino Fraga Magaña participó en la primera Junta de Gobierno de la UNAM. Los miembros de ésta designados el 22 de enero de 1945, fueron, además de aquél, Abraham Ayala González, Antonio Caso, Ricardo Caturegli, Manuel Gómez Morín, Mariano Hernández, Federico Mariscal, Mario de la Cueva, Antonio Martínez Báez, Fernando Ocaranza, Alejandro Quijano, Alfonso Reyes, Manuel Sandoval Vallarta, Jesús Silva Herzog y José Torres Torija. El profesor Fraga participó en la Junta durante 16 años: del 29 de enero de 1945 hasta el 6 de enero de 1961, larga permanencia que sólo ha igualado otro jurista, su amigo y compañero: Antonio Martínez Báez. Por ello intervino en la elección de rectores y directores, pero más todavía —y esta ha sido, es y será la misión de ese organismo— en la defensa de la autonomía de la Universidad y de su función nacional, popular y democrática. Al cabo de su desempeño en esta función, Fraga siguió sirviendo a su casa de estudios como miembro del Patronato Universitario.

En un reciente homenaje al maestro Fraga —que sirvió a la presentación de la obra que ahora comento— expuse que nuestro país, “cercado por pretensiones externas que no descansan y debilitado por flaquezas internas que no cesan, ha debido desarrollar —instintiva o reflexivamente— ciertas líneas de defensa que aseguren su vigencia”. De esta suerte, “hallamos refugio en los principios, enarbolados con firmeza y a veces con fiereza. Este ha sido, durante mucho tiempo, el santo y seña de la política exterior de los mexicanos, reclamantes de autodeterminación y soberanía, y precavidos contra la injerencia”. Gabino Fraga actuó también en el ámbito de la diplomacia. Compartió la línea de gallarda independencia nutrida en la experiencia histórica y en la ética republicana.

Era natural que un hombre como Fraga, estudioso y profesional del derecho, dotado con valores intelectuales y morales, incursionara también en la administración de justicia. Como ministro de la Suprema Corte en 1940, y presidente de la Sala Administrativa, tuvo oportunidad de trasladar a las decisiones del tribunal los criterios que había sustentado en la cátedra y en la doctrina. Magnífica oportunidad para el maestro, el jurista, el tratadista, y también, por cierto, para la justicia. Alfonso Noriega ponderó la presencia de Fraga en la formación de la jurisprudencia del alto tribunal, destacando su intervención en una tesis “que integró en definitiva —señala Noriega— la recta interpretación jurisprudencial, respecto de los caracteres propios y el alcance jurídico de la garantía de au-

diencia, preciso derecho del hombre arrancado a punta de espada” (pp. 80 y 81).

Son aleccionadoras las reflexiones del presidente de Sala Gabino Fraga —recogidas en este libro— sobre las preocupaciones que guiaron, en su hora, el quehacer de ese cuerpo colegiado, así como el señalamiento que hizo sobre “la inaccesibilidad del amparo por su carácter cada vez más técnico y por la complicación de sus formulismos”. Señaló: impresiona que “sean requisitos de rigor los que impidan... acercarse al *desideratum* de justicia que los tribunales de un país pueden impartir” (p. 26).

El administrativista no ignoró —sino que puso en el centro del escenario— la relación entre el ordenamiento jurídico de la administración pública y la preservación de los derechos humanos. Consta en una intervención del 28 de junio de 1968, en Querétaro, cuando Fraga se hallaba investido por una honrosa encomienda internacional a la que en seguida me referiré. Sostuvo en esa ocasión —como recuerda José Chanes Nieto (pp. 148-149)— que habría serio agravio para los derechos humanos si la administración actuara con amplias facultades discrecionales y sus actos quedaran exentos del control de los tribunales. La discrecionalidad devendría arbitrariedad.

En 1945, al cabo de la segunda guerra mundial, México fue anfitrión de un encuentro continental destinado a examinar el pasado inmediato y preparar el futuro. Tales fueron las buenas intenciones de la Conferencia de Chapultepec sobre los problemas de la guerra y de la paz. En esa reunión de gobiernos creció formalmente la idea —que ya poblaba muchas intenciones— de fundar un sistema de protección de los derechos humanos en este continente de violaciones y atropellos; sistema interamericano opuesto a las dictaduras, favorable a las democracias y, sobre todo, garante de las personas. No era poca cosa: habría que navegar contra la corriente y rehacer el curso de la historia.

Para constituir ese sistema en debida forma era necesario disponer de varios elementos, que serían fuerzas al servicio del ser humano: voluntad política de los Estados, perseverancia de los pueblos reclamantes, declaraciones de derechos y órganos internacionales de tutela que complementaran fronteras afuera lo que no fuese posible obtener fronteras adentro, en las instancias primordiales. No se trataba, pues, de relevar o sustituir, sino de complementar y perfeccionar. Poner, en suma, la decisión política fundamental del conjunto de los Estados americanos en la misma di-

rección que las decisiones fundamentales de cada uno, alojadas en su Constitución política.

Quince años después de la Conferencia de Chapultepec y a diez de que fueron suscritas la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, apareció en el escenario la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instituida en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Desde 1959, sólo dos mexicanos han formado parte de la Comisión Interamericana: don Gabino Fraga y don César Sepúlveda. En esa función, ambos honraron su condición de mexicanos y acreditaron al mismo tiempo su calidad de hombres universales, comprometidos con la dignidad del ser humano y celosos de los derechos que confiere esta condición irreductible.

Don Gabino Fraga llegó a la Comisión Interamericana en 1960, cuando este organismo emprendía su existencia, y permaneció en ese desempeño durante más de tres lustros. Presidió la Comisión, defendió sus atribuciones y representó sus anhelos. Lo hizo con entereza y decisión, alejado de la estridencia. Esto sucedió en un tiempo en el que la tutela internacional de los derechos humanos no había arraigado en nuestro continente, colmado de dictaduras, y tampoco enteramente en México, aún reticente a la actuación de los órganos internacionales de supervisión, pese a que éstos toman su origen y ejercen sus atribuciones por decisión soberana de los Estados, no por encima o a pesar de ella. Esa renuencia comienza a disiparse.

Recuerdo ahora a don Gabino Fraga, Presidente de la Comisión Interamericana, en el discurso de clausura de un memorable seminario patrocinado por aquélla y por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en los primeros meses de 1969. En este encuentro (cuya *Memoria* ha publicado el Instituto) tuve el honor de impartir un cursillo sobre derecho penal y derechos humanos, y el privilegio de escuchar a eminentes catedráticos como René Cassin, Carlos García Bauer, Karl Loewenstein, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo —coordinador del seminario—, Héctor Fix-Zamudio, Antonio Martínez Báez y el propio Fraga. Este destacó la observancia obligatoria de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que entonces se cuestionaba, el principio de tute-

la internacional de los derechos humanos y el quehacer de la Comisión bajo su presidencia.

El proceso de desarrollo (que se ha llevado adelante) —sostuvo entonces— nos autoriza a pensar que va penetrando en la conciencia de los pueblos la necesidad de elevar a nivel internacional la protección de los derechos que salvaguardan la libertad y la dignidad de la persona humana, y en esa confianza nuestro afán debe ser... coadyuvar en la medida de nuestras fuerzas a esa noble tarea.

La coadyuvancia enérgica que Fraga preconizaba se tradujo en el papel cumplido en esos mismos días por la Comisión como factor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ahora rige en 24 Estados de este hemisferio. Correspondió a Fraga presentar el proyecto final de Convención a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, reunida en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969. En esa oportunidad —sesión plenaria del 8 de noviembre—, el presidente de la Comisión Interamericana defendió nuevamente la pertinencia de contar con un instrumento regional, no obstante existir otros instrumentos de la misma naturaleza en el plano mundial, promovidos por las Naciones Unidas; destacó la fuerza vinculante de la declaración de los derechos humanos con respecto a los Estados y recordó que “la negación de esos derechos engendra violencia” y pone en peligro la paz del mundo.

El libro al que destino estas líneas —en las que he concentrado algunos datos sobre el ilustre jurista y hombre de Estado Gabino Fraga Magaña— proporciona, como señalé en el inicio de la presente nota, tanto una noticia en torno a la vida y obra de Fraga Magaña, como acerca de algunos temas destacados en el desarrollo del Derecho administrativo mexicano. Más aún, ilustra en torno a tareas y preocupaciones que han reclamado la atención de los juristas en las últimas décadas.

El tratamiento de esta materia —o, mejor dicho, de ambas materias— cuenta con textos del propio Fraga, apuntes y artículos que constituyen el hilo conductor hacia su *Derecho administrativo* o la derivación de éste, así como colaboraciones, elaboradas en diversos momentos, de quienes conocieron cercanamente el trabajo de Fraga Magaña en los diversos ámbitos en los que actuó el distinguido jurista. Ya he citado algunos autores. A estos se añaden diversas intervenciones, igualmente apreciables e ilustrativas, de los catedráticos Fernando Serrano Migallón, exdirector de la Fa-

cultad de Derecho, con motivo de la inauguración del auditorio que lleva el nombre de Fraga Magaña; Alfonso Nava Negrete, apreciado tratadista de derecho administrativo, que intervino en esta misma ceremonia, y Gabino Fraga Mouret, hijo del catedrático al que se tributa homenaje.



Sergio GARCÍA RAMÍREZ