

SEMBLANZA DE GABINO FRAGA

José Chanes Nieto

En épocas en que se prodigan injustificadamente títulos, grados, honores y reconocimientos, referirlos a quien por méritos los merece impide su plena comprensión y cabal aprecio. Anteriormente refrendaban merecimientos y su sola mención hacía prueba plena; ahora se hace indispensable comprobarlos a fin de discriminar aquellos que obedecen a una adquisición por móviles políticos o económicos de los obtenidos gracias a una labor constante, generosa, honorable y sin aspavientos. Los de Gabino Fraga Magaña pertenecen a estos últimos.

El ilustre jurista nació en Morelia, Estado de Michoacán, en 1899, ciudad en la que realizó sus estudios de primaria y preparatorios, éstos en el Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo, plantel fundado por Vasco de Quiroga y del que había sido rector Don Miguel Hidalgo y Costilla y en el que se educaron Morelos, Rayón y Ocampo. En esta

época se le ve, acompañado de su primo Samuel Ramos y de sus condiscípulos Ignacio Chávez y Manuel Martínez Báez, "concurrir a las reuniones del hotel de La Soledad, lugar a donde solía reunirse, invariablemente por las tardes, la vieja guardia de la bohemia Nicolaíta a leer los últimos versos, a comentar los más recientes libros o a forjar los chistes y las sátiras más ingeniosas".¹

En 1913, como parte del curso de literatura general forma parte de un grupo, en el que vuelven a figurar Ignacio Chávez y Samuel Ramos, que publica *Minerva*. Este periodiquito de cuatro páginas, en el que los artículos aparecían reproducidos a mano por un excelente calígrafo, incluye el artículo "El Men-

¹ Hernández Luna, Juan. "Biografía de Samuel Ramos", en *Obras Completas de Samuel Ramos*, Tomo II, Nueva Biblioteca Mexicana Núm. 46, U.N.A.M, México 1976, p. VII.

digo" de Gabino Fraga,² en su número dos del 15 de febrero.³ Cuarenta años después, en 1953, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo recibe a su antiguo alumno para concederle el grado de doctor *honoris causa*.

A consecuencia de las perturbaciones políticas que en aquellos días afectaban al Estado de Michoacán, se traslada a la Ciudad de México para ingresar a la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México, donde obtuvo el título de abogado el 23 de junio de 1920, misma Universidad que ya Autónoma le otorgó el grado de doctor en derecho en 1950.

La tesis que presentó en su examen profesional de Abogado versó sobre "La culpa Extra-contractual." Con referencia a esos años rememora con gran generosidad que "cuando salido de la capital de provincia entré al primer año de Derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tuve desde el primer día una doble impresión que perdura entre mis más caros recuerdos de la vida estudiantil: la de un maestro y la de un alumno que en sus respectivas esferas competían, por así decirlo, en la brillantez y profundidad de sus exposiciones.

"El maestro: Antonio Caso, que profesaba entonces la cátedra de Sociología. El alumno: Narciso Bassols, que empezaba su carrera profesional. Y así como oíamos sobrecogidos las

palabras reductoras, al mismo tiempo que combativas del maestro que daba en cada lección el fundamento de las nuevas tendencias para impugnar las ideas filosóficas hasta entonces preponderantes, así también admirábamos la lógica y la consistente y deslumbradora elocuencia del discípulo que abría paso en el mundo nuevo de los conceptos sociales, políticos y jurídicos".⁴

Como recordó recientemente Antonio Martínez Báez "Gabino Fraga Magaña brilló singularmente en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tanto así, que como miembro de una generación excepcional, subsiguiente y aún confundida con la ilustre y famosa de 1915, y en la que figuraban, entre otros estudiantes ejemplares, los nombres de Miguel Palacios Macedo, Narciso Bassols y Manuel Bartlett B., el segundo reconocía, con gran orgullo y sin humildad, que, indudablemente, Gabino Fraga era el primero entre sus iguales, por no decir el mejor en lo absoluto".

Concluidos sus estudios y hasta hace unos meses, con singular entrega y convicción, ejerció las labores del jurista en sus más nobles expresiones. Desde su despacho, experto juriconsulto, en la administración, servidor público ejemplar, en la Suprema Corte de Justicia, digno ministro, en las aulas universitarias, maestro eminente, en instituciones internacionales, defensor de los derechos humanos o en libros, ensayos y conferencias, estableció y señaló cauces para el imperio de la justicia. Gabino Fraga se distinguió y prodigó, sin menoscabo de hacerlo también en su vida fa-

² Ramos, Samuel. *Obras Completas*. Tomo I, Nueva Biblioteca Mexicana Núm. 41, U.N.A.M, México 1975, p. 215.

³ Fraga, Gabino. "El Mendigo", en *Minerva, órgano de la clase de literatura*. Colegio Primitivo y Nacional de San Nicolás de Hidalgo, año 1, núm. 2, 15 de febrero, Morelia 1913.

⁴ Fraga, Gabino. "El Jurista", en *Narciso Bassols. En Memoria*. Talleres Gráficos de México, México 1960, p. 97.

miliar, en el servicio de la cátedra, del pensamiento jurídico, de la administración, del Instituto Nacional de Administración Pública, del Poder Judicial Federal, de organismos internacionales y de la abogacía.

GABINO FRAGA CATEDRÁTICO

Testimonio de reconocimiento a su labor docente, tanto en la licenciatura como en el posgrado de la Facultad de Derecho, en el haber sido designado por la Universidad Nacional Autónoma de México profesor emérito. Muestra también de su vocación y entrega a las tareas universitarias fue un desempeño, durante dieciséis años, como miembro de la Junta de Gobierno de nuestra Máxima Casa de Estudios.

Antonio Armendáriz evoca que ya hacia 1928 "la presencia de Don Gabino Fraga lograba milagros de curiosidad y de devoción, de los que no podían ufanarse muchos otros maestros que por entonces eran miembros muy distinguidos del Foro, no pocos de los cuales comenzaban a destacar en el ámbito nacional como estudiosos disciplinados, ensayistas brillantes, tratadistas de mérito o funcionarios del más elevado rango".⁵

El tiempo confirmaría sus merecimientos magisteriales que trascendieron las aulas, en tanto ha sido maestro imprescindible de todos

los estudiosos del derecho en nuestro país y modelo de vocación jurídica y honorabilidad.

Extensión de su labor en la cátedra han sido sus conferencias magistrales pronunciadas en instituciones tanto nacionales como extranjeras. Han tenido ocasión de escuchar sus doctas palabras las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como las Universidades de Michoacán, Nuevo León, Querétaro, La Habana y de Santiago de Chile.

GABINO FRAGA Y EL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

Las contribuciones nacionales al derecho administrativo se reinician después de la Revolución con las de Don Gabino Fraga, que las renovó con su "Derecho Administrativo", ensayos, conferencias y estudios.

Desde la perspectiva jurídica la administración pública mexicana había recibido constante atención en el siglo pasado. Las aportaciones al respecto encuentran su primera culminación en las "Lecciones de Derecho Administrativo" dictadas en 1851 por Teodosio Lares y publicadas el año siguiente, en las que lo concibe como "la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos; y con el interés general del Estado".⁶

⁵ Armendáriz, Antonio. "Mexicanización del Derecho", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios 6, F.C.E.-U.N.A.M., México 1972, p. 15.

⁶ Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Primera edición, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1852; primera reimpresión, U.N.A.M., México 1978, p. 2.

Manuel Dublán reúne sus "lecciones diarias para los alumnos juristas del Instituto de Oaxaca" en el libro "curso de Derecho Fiscal", impreso en la misma ciudad en el año de 1865, en que expone lo que las leyes positivas tienen ordenado sobre el fisco, cosas que lo forman, su administración y dirección, sus privilegios, y las atribuciones del ministerio fiscal; exponiendo en cada lugar las doctrinas más sanas que deben adoptarse".⁷

En 1874 José María del Castillo Velasco publicó su "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano", en que al abordar la definición de la ciencia administrativa, una vez que señala su diferencia con la ciencia política, llama "derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular".⁸

Catorce años después, en 1888, Eduardo Ruiz, michoacano que había sido catedrático en el Primitivo y Nacional Colegio de San Nicolás de Hidalgo y en ese momento profesor de Derecho Constitucional y Administrativo en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, elabora en dos tomos el "Curso de Derecho Constitucional y Administrativo",⁹ obra adoptada como texto de la materia en esta Escuela.

⁷ Dublán, Manuel. *Curso de Derecho Fiscal*. Primera edición, Imprenta del Instituto, Oaxaca 1865; reproducción facsimilar, Textos Universitarios, S.A., México 1975, p. 5.

⁸ Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Tomo I, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, México 1874, p. 9.

⁹ Ruiz, Eduardo. *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*. Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México 1888.

Manuel Cruzado con "la idea principal... (de) poner de manifiesto la alianza entre la teoría y práctica de la administración", elaboró los "Elementos de Derecho Administrativo", exponiendo "primeramente, y por razón de método, algunas nociones sobre la ciencia y Derecho administrativo, para consignar enseguida la legislación vigente sobre la organización de las autoridades administrativas en todos los grados de su jerarquía".¹⁰

El propio Cruzado pone de relieve que "los señores Licenciados Emilio Pardo (jr) y Pablo Macedo han impulsado igualmente el desarrollo de la ciencia, con su 'Diccionario de Derecho y Administración', la cual obra, a juzgar por la parte que se ha publicado, contiene un gran acopio de doctrina".¹¹

En el presente siglo apareció en 1911 el "Derecho Administrativo Mexicano" de Trejo Lerdo de Tejada, destinado a "estudiar y analizar (su) evaluación en los últimos cien años". (1810-1910), dedicando "un capítulo a cada legislación específica de las que componen actualmente nuestro Derecho Administrativo, recorriendo aunque sea a grandes pasos las diferentes leyes vigentes en 1810, las que vinieran sucediéndose hasta la fecha (1910) y señalando superficialmente los cambios, modificaciones y tendencias generales de cada legislación específica".¹²

¹⁰ Cruzado, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo*. Antigua Imprenta de Eduardo Murguía, México 1895, p. VI.

¹¹ *Idem.*, p. 19.

¹² Lerdo de Tejada, Trejo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Tip. de la Viuda de F. Díaz de León, Suc., México 1911, p. 5.

En 1934 Gabino Fraga reanuda la tradición del estudio jurídico de la administración pública, al publicar la primera edición de "Derecho Administrativo", obra clásica que inicia la formación, como afirmó Antonio Martínez Báez, de "una auténtica escuela mexicana sobre esta importante materia del Derecho Público o del Estado", así adquirió "la calidad de auténtico Maestro, no simple profesor, al transformar a muchos de sus alumnos en discípulos, esto es, en profesores y en maestros en esta valiosa rama jurídica, como Andrés Serra Rojas y Antonio Carrillo Flores, para citar sólo a los más destacados de las generaciones primeras".

En efecto, en 1939 se editó "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México" de Antonio Carrillo Flores, obra que en una "nueva edición muy aumentada" de 1973 lleva el título de "La Justicia Federal y la Administración Pública".¹³ En 1959 aparece por primera vez el libro "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia" de Andrés Serra Rojas.

A partir del tratado de Gabino Fraga los trabajos en la materia se multiplicaron, destacando, entre otros autores, Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Humberto Briseño Sierra, Miguel Acosta Romero, Roberto Ríos Elizondo, Arturo González Cosío, Fernando Serrano Migallón, Miguel Duhalt Krauss, Efraín Ursúa Macías y José Francisco Ruíz Massieu.¹⁴

Con anterioridad a la aparición del histórico "Derecho Administrativo" tratado por Gabino Fraga, circularon los "Apuntes de Derecho Administrativo" tomados en su clase por el alumno Manuel Sánchez Cuén durante 1926, que depurados se reprodujeran en 1930 con el nombre de "Curso de Derecho Administrativo".* Ambos ejemplares, al igual que otras aportaciones del eminente jurista, me fueron proporcionados por el Licenciado Manuel Fraga, a quien expreso mi emocionado reconocimiento.

Los propósitos que animaron a don Gabino, señalados en la advertencia preliminar a la primera edición de la obra, fueron, "en primer término, ...sistematizar el conjunto de conocimientos, de muy diversos orígenes, que han venido sirviendo para la enseñanza en México del Derecho Administrativo, y... formar así una guía para el estudiante de esta difícil materia. En segundo lugar, ...fijar un punto de partida para una labor más cuidado-

México 1963. Briseño Sierra, Humberto. *El Proceso Administrativo en Iberoamérica*. U.N.A.M., México 1968. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, U.N.A.M., México 1973. Ríos Elizondo, Roberto. *El Acto de Gobierno*. Editorial Porrúa, S.A., México 1975. González Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. Editorial Porrúa, S.A., México 1976. Serrano Migallón, Fernando. *El Particular Frente a la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977. Duhalt Krauss, Miguel. *Una Selva Semántica y Jurídica. La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977. Ursúa Macías, Efraín. *Derecho Administrativo*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara 1979. Ruíz Massieu, José Francisco. *Reformas Recientes al Derecho Administrativo Mexicano*. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Unidad Azcapotzalco, U.A.M., México 1980.

Partes importantes de estos documentos pueden consultarse en esta edición. N. del D.

¹³ Carrillo Flores, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*. Editorial Porrúa, S.A., México 1973, p. 9.

¹⁴ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México 1959. Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A.,

sa 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, ...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”.

Toda la construcción de su tratado “reposa sobre los conceptos de atribuciones del Estado, como contenido de la actividad del Estado, de funciones del Estado, como forma que reviste la realización de esa actividad y de régimen jurídico especial de la misma actividad”, según puntualiza en las primeras páginas de la edición de 1934. En el prólogo de la segunda edición, 1939, responde a “objeciones de distinguidos profesores en la materia”, en tanto afirman “que la noción de atribuciones que, en el desarrollo de la obra, constituye la piedra angular del Derecho Administrativo, es una noción extrajurídica y que por esa razón no puede sustentar una construcción jurídica, (al respecto) ocurre preguntar cuál es el motivo de esa imposibilidad, pues, por el contrario, parece bien claro que si el Derecho es un fenómeno de orden social, sean factores de esta naturaleza los que forman sus bases fundamentales”.

El distinguido michoacano abunda en su

respuesta al argüir que “la teoría de las atribuciones, aunque tenga necesidad de estudiar el origen de éstas y lo localice en las tendencias económico-sociales de un momento histórico determinado, no por ello pretende basar la construcción del Derecho Público y, dentro de él, del Derecho Administrativo sobre simples tendencias doctrinales, sino que forzosamente tiene que referirse a las atribuciones que la legislación positiva correspondiente ha consagrado”.

Respecto a las opiniones que consideran “que la noción de atribución se puede reducir al concepto de competencia legal”, Fraga argumenta que son impropias, “pues si la atribución es contenida de la actividad del Estado, la competencia es la esfera en que se desarrolla esa actividad, lo cual equivale a decir que la atribución guarda con respecto a la competencia la misma relación que el contenido respecto del continente, y que, por lo tanto, no parece justificado identificar ambos conceptos. La circunstancia frecuente de que una misma atribución sólo puede realizarse por el ejercicio concurrente de la competencia de diversos órganos, nos indica que hay una diversificación clara entre la atribución y la competencia”.

En el prólogo de la tercera edición, 1944, al igual que se hará en las siguientes ediciones, se registran “los cambios más importantes ocurridos en la legislación y se (aprovechan) los criterios sustentados por resoluciones del Tribunal Máximo de la República que han consagrado importantes principios como elementos integrantes de la estructura de nuestro Derecho Público”.¹⁵

Antonio Armendáriz resume la trascenden-

cia del maestro Fraga considerándolo "un genuino nacionalizador del Derecho Constitucional y Administrativo, que con México como raíz y posibilidad, no desdeña la experiencia, el estudio y las meditaciones de los demás, para acertar mejor por los caminos de un destino que ha de ser espléndido, debido a la luminosa claridad de sus metas".¹⁶

Los méritos de su notable "Derecho Administrativo", ya en su vigésima segunda edición, aparecen igualmente en otras múltiples contribuciones de Gabino Fraga al derecho mexicano, entre las que se encuentran los estudios siguientes:

a) *El problema de las Rentas y Contribuciones Municipales*.¹⁷ Las conclusiones de esta ponencia son:

"I. El problema fundamental en el sistema tributario de las municipalidades consiste en que, de la misma manera que ellas forman parte de un todo más amplio que es el estado, el régimen de sus ingresos tiene que plegarse al sistema tributario de todo el estado.

"II. Existen conceptos cuya existencia como fuentes de ingreso de los municipios no es incompatible con el régimen tributario nacional a pesar de que dichas fuentes sean exclusivas del Municipio; los puntos de los bienes patrimoniales, los derechos por presta-

ción de servicios y las contribuciones especiales por la ejecución de obras, de la competencia también exclusiva de los municipios, que se traduzcan en beneficio especial de algunos individuos o clases sociales dentro de la jurisdicción municipal.

"III. Dadas las limitaciones territoriales de los municipios y la clase particular de facultades de que están revestidos, la esfera del sistema de tasas o derechos y de contribuciones especiales tienen en los propios municipios la facilidad de extenderse gradualmente hasta el grado de que la mayor parte de los gastos municipales pueda cubrirse con los elementos que procedan de esas fuentes de ingresos.

"Sin embargo, lo anterior no significa ni con mucho que se pretenda dar una organización mercantil al manejo de los intereses municipales, pues no puede hacerse nunca abstracción de que el móvil de la actividad municipal como el móvil de toda actividad estatal no puede ser el lucro, sino la satisfacción de las necesidades colectivas. Pero como dentro de la acción municipal se encuentran múltiples elementos para individualizar el beneficio que producen los servicios municipales, las tasas o derechos y las contribuciones especiales pueden llegar a constituir una porción bien aceptable de los recursos que el Municipio requiere para su subsistencia.

"IV. El sistema que haya de utilizarse para la determinación de la forma como el Municipio haya de cubrir los deficientes que no alcancen a sufragarse con los ingresos propios a que se alude en el punto anterior y, en una palabra, la determinación de la competencia del Municipio para obtener impuestos propiamente dichos, bien con el carácter de exclu-

¹⁵ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1944, p. XV.

¹⁶ Armendariz, Antonio. *Op. cit.*, p. 17.

¹⁷ Fraga, Gabino. "El Problema de las Rentas y Contribuciones Municipales". Ponencia presentada al Primer Congreso Panamericano de Municipios, La Habana, 1938.

sivos o concurrentes con los que el Estado establezca, no puede efectuarse teóricamente ni considerando aisladamente las necesidades municipales, pues es indispensable que el sistema que se adopte forme un todo congruente con el sistema tributario nacional”.

b) *El Régimen de la Propiedad en la República Mexicana*.¹⁸ En esta conferencia Gabino Fraga trató sobre “un problema que en México tiene caracteres de apasionante; un problema que ha sido motivo de una incruenta lucha”. Afirmó que “la propiedad, en México, ...tiende a ser una función social; es decir, la propiedad no se va a explotar, ya no se va a disponer de ella en perjuicio de la colectividad; al contrario, la colectividad debe imponer al propietario las normas, para usar esa propiedad de la manera más adecuada y más conforme con las necesidades sociales”. Más adelante añade que “ninguna propiedad se adquiere si no es mediante título de la Nación; esa propiedad de la Nación es imprescriptible, en el sentido de que ningún particular pueda hacer adquisición de ésta por prescripción; si no existe el título; el acto expreso por virtud del cual la Nación haya hecho la trasmisión de la propiedad, el particular no puede considerarse propietario”. De esta manera “la propiedad está sujeta a una constante intervención por parte de la autoridad; (existe la) de revisar constantemente los títulos de esa propiedad”... “Así, pues, en México, existe la propiedad privada; en las relaciones entre los individuos esta propiedad funciona en los mis-

mos términos que en cualquier otro sistema; pero en la relación del propietario con el Estado, el propietario está siempre sometido a las disposiciones del Estado con el fin de conformar la propiedad a las necesidades sociales. El Estado actúa, respecto de la propiedad, en dos formas: o bien de una manera directa, suprimiendo la propiedad, rescatándola; o bien de una manera indirecta”.

En consecuencia, Fraga concluye que “dentro de nuestro régimen existen dos instituciones diferentes: el régimen de expropiación y el régimen de imposición de modalidades. La expropiación viene a ser la adquisición por el Estado de un bien que es necesario para el propio Estado, para que el Estado pueda cumplir con sus atribuciones. La modalidad no es, ni significa que el Estado adquiera la propiedad de los individuos; la modalidad significa una restricción en los derechos de libre aprovechamiento de la propiedad; más bien puede decirse que, por medio de la imposición de modalidades, el Estado logra suprimir actitudes perjudiciales del propietario de la tierra. Con el sistema de expropiación se adquiere un beneficio para el Estado; en el régimen de modalidad; se suprime un perjuicio para la colectividad..., es decir, hay la idea de que la propiedad sirva, no de que esté atendiendo únicamente a las necesidades del propietario y sujeta exclusivamente a sus caprichos”.

c) Los conceptos sobre la propiedad en México los reitera en su artículo “El Derecho Agrario”,¹⁹ al subrayar que las normas en esta

¹⁸ Fraga, Gabino. *El Régimen de la Propiedad en la República Mexicana*. Conferencia pronunciada en la Universidad de la Habana el 18 de noviembre de 1938. Departamento de publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad de la Habana, La Habana 1938.

¹⁹ Fraga, Gabino. “El Derecho Agrario”, en *México y la Cultura*. Secretaría de Educación Pública, México 1946, pp. 827-852.

materia deben garantizar la satisfacción de las necesidades de una población en constante aumento y de dignificar la vida de la población rural. Al respecto Fraga especifica que "en el transcurso del tiempo se han dictado múltiples y variadas medidas de orden jurídico para obtener una repartición justa de la riqueza agraria, en forma de conseguir su distribución entre el mayor número de personas y lograr así no sólo el bienestar para ellas, que sería el bienestar general, sino también el acrecentamiento de la riqueza pública como resultado de un mayor y mejor cultivo de las tierras; pero desgraciadamente factores de muy diversa naturaleza han impedido que aquellas medidas legales hayan podido cumplirse eficazmente, habiéndose producido la singular consecuencia de que coexistan dos situaciones claramente definidas: una, la de crear las normas legales; otra, bien separada y distinta de la anterior, que es la que existe en la realidad de los hechos".

En este ensayo Fraga vuelve a analizar la facultad otorgada al Estado por el artículo 27 constitucional "para imponer en la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". Defiende a "este precepto, acrecientemente censurado por la clase conservadora" y sostiene que "las convulsiones sangrientas que llenan las páginas de la historia patria son el testimonio irrecusable de la necesidad histórica de la disposición constitucional, toda vez que la inestabilidad de las instituciones y de los gobiernos reconocen su origen en la injusta distribución de la tierra y en la vida angustiosa de los campesinos. Por otra parte, en la actua-

lidad goza de plena validez filosófica la teoría que considera a la propiedad como una función social y no como un derecho absoluto del individuo. Desde este punto de vista, que no es sino la regresión al criterio de la legislación colonial, el Estado tiene no solamente el derecho sino a la vez el indeclinable deber de velar porque la propiedad no sea dañina sino beneficiosa para la sociedad y que su disfrute no sea la fuente de peligrosos malestares para las clases más numerosas y activas de la colectividad".

Resalta el alcance de las disposiciones agrarias como instrumento de desarrollo y de dignificación del campesino. "La historia de la propiedad del suelo agrario mexicano es... una historia patética. Sus páginas encierran la vida de un pueblo desventurado, que nunca, en el lento transcurso de cuatro siglos, sació su hambre de alimento terrestre. Miseria, opresión, ignorancia y tristeza, en una ya casi indisoluble unidad orgánica, fueron los únicos desolados signos con que expresó el aborigen su permanencia en el mundo. Las leyes agrarias que se han expedido a partir del 6 de enero de 1915 han tratado de liberar económicamente al campesino y hacer posible una estructura social en la que todos puedan aspirar a la dignidad de una vida plenamente humana. La transformación agraria no es el producto de la improvisación y del capricho; la fe depositada en su bondad y en su eficacia nace tanto de imperativos de justicia social, como de su entroncamiento y regreso a la doctrina de las sabias, inaplicadas Leyes de Indias. La redistribución del campo se ha venido realizando en ocasiones con zozobras y titubeos y, a veces con premuras y con torpezas, pero con esta nueva organización agraria va injertado el futuro de México, que sólo el transcurso del tiempo puede revelar y esclarecer".

d) En octubre de 1951 Gabino Fraga estudió "Las Atribuciones 'cuasi-judiciales' de la Administración".* En este estudio comparativo ofrece las siguientes conclusiones:

"PRIMERA.—Es necesario conservar dentro de los regímenes constitucionales el principio de separación tripartita de Poderes, puesto que por una parte, sigue sirviendo para los propósitos que determinaron su adopción, o sea impedir el absolutismo y arbitrariedad de los gobernantes y garantizar, por ello, la libertad de los gobernados, y por la otra, no existe ninguna construcción técnica que pueda sustituirlo con ventaja.

"SEGUNDA.—Es de recomendarse que cuando el ejercicio de la función administrativa o el de la función legislativa tenga que realizarse respecto de asunto de gran complejidad técnica, se adopten medidas para establecer organismo especiales, de preferencia colegiados, y siempre integrados por elementos técnicos y de preparación especial, que se encarguen de llevar a cabo esas funciones, procurando que si se trata de delegar facultades legislativas a tales organismos, se les considere simplemente como auxiliares del Poder Legislativo, y que éste tome la decisión final, o se autorice constitucionalmente su funcionamiento.

"TERCERA.—Es de recomendarse que en todos aquellos casos en que, además de cuestiones de carácter técnico estén comprometidos intereses respetables o derechos de particulares, la acción administrativa se lleve

a cabo siguiendo un procedimiento que se asemeje al judicial en cuanto a las garantías de audiencia y legalidad, pero que al mismo tiempo reconozca libertad tanto a la Administración como a los particulares para la aportación de todos los elementos que sirvan a la mejor definición de los nuevos criterios y principios que vayan implantándose en la moderna legislación.

"CUARTA.—Debe respetarse la interpretación que en cada Estado se da al principio de separación de Poderes en lo que se refiere a la atribución de funciones judiciales a órganos separados del Poder Judicial; pero en el caso de que la Constitución establezca la supremacía de este último, es de recomendarse que si se atribuyen facultades judiciales a la Administración, se establezca como una garantía del particular la de que el Poder Judicial decida sobre la regularidad del procedimiento seguido por la autoridad administrativa y sobre las apreciaciones que haya formulado sobre los puntos de derecho controvertidos".

e) "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración pública Federal Mexicana",* el Doctor Fraga lo formuló a solicitud del entonces presidente electo Adolfo López Mateos. Aun cuando no recibió la atención que merecía en aquella época, se incorporaron algunas de sus propuestas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 1958, otras lo fueron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y, lamentablemente, algunas fundamentales no han sido incorporadas a nuestro derecho hasta ahora, como son

* Este artículo puede ser consultado en la presente edición. N. del D.

* Este documento puede ser consultado en esta edición. N. del D.

las relativas a los actos y resoluciones administrativos, a la responsabilidad del Estado y de los funcionarios y empleados públicos y al Tribunal Administrativo Federal.

f) Acertadamente pone de relieve Antonio Carrillo Flores "que Fraga no se ha limitado a sistematizar y explicar el Derecho vigente, sino que cada vez que lo ha considerado adecuado ha expuesto sus deficiencias y urgido su modificación".²⁰ Efectivamente, en todos los foros luchó denodadamente por "la integración de un régimen de legalidad bastante para poder afirmar la existencia de un verdadero Estado de Derecho" en nuestro país, empeñándose en el establecimiento de "medidas legislativas que al mismo tiempo que protejan el interés público garanticen la situación jurídica de los particulares", en tanto, "un vacío que se nota en nuestra legislación positiva es la falta de normas que eviten la arbitrariedad de los gobernantes obligándolo a ajustarse en su actuación a los procedimientos que concilien el interés público con el privado y que al mismo tiempo fijen la forma y términos en que el particular puede impugnar el incumplimiento de dichas normas", como manifestó en su estudio inédito relativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

"En este mismo estudio hace hincapié en "la ausencia de normas que impongan al Estado la obligación directa de reparar, aunque sea con los matices y salvedades pertinentes, el

perjuicio que causa con su actuación, es decir que falta un régimen de responsabilidad patrimonial del Poder Público y por lo tanto falta un elemento esencial a la existencia del Estado de derecho. Las razones que han fundado la inmunidad del Estado han perdido todo su valor, 'se han derrumbado estrepitosamente' como lo sostiene la doctrina moderna. La soberanía y la responsabilidad no se consideran ya como antitéticos, ni tampoco es admisible que el Estado nunca pueda actuar ilícitamente, y que sólo sean los funcionarios y empleados los que por culpa personal causen perjuicios a los particulares".

Por ello Fraga concluye que "El panorama que observamos en nuestro país no deja de ser profundamente desconsolador, pues el sistema legal en la materia se aparta de los principios más elementales de equidad. Si el particular tiene que soportar sin indemnización daños que rebasan las cargas normales de la vida en común, se crea para él una situación de desigualdad e injusticia intolerables".

En la observación final contenida en su "Breve Panorama del Derecho Administrativo" manifiesta una vez más su convicción en lo imperioso que resulta para México desarrollar un sistema legal que pueda "cerrar el círculo dentro del que la administración debe actuar", atendiendo a que "dada la inspiración predominante de que la actividad estatal también sea un medio de realización de la justicia social, ha habido una mayor tolerancia en el ejercicio por parte de los gobernantes de facultades discrecionales, sin que... éstos tengan un control efectivo por los sectores profesionales o sociales interesados. Si a esto se agrega la ausencia de un sistema general de responsabilidad directa del Estado y la falta de cumpli-

²⁰ Carrillo Flores, Antonio. "Don Gabino Fraga en la Renovación del Derecho Administrativo Mexicano", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: varios 6, F.C.E.-U.N.A.M., México 1972, p. 23.

miento estricto de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos se podrá comprender cómo todavía hay un largo camino que recorrer para el perfeccionamiento de nuestras instituciones”.

g) Es indudable que Gabino Fraga continuará siendo sustento, inspirador o punto de partida del pensamiento jurídico y administrativo. Gracias a él se ha consolidado una tradición que nos compromete a enriquecerla con nuevos logros. Fuentes fundamentales en el desenvolvimiento de nuestras instituciones son, al lado de su Derecho Administrativo, entre otros estudios además de los mencionados que pronto deben reunirse y publicarse, para ofrecer sus obras completas, los relativos a “Las Empresas Públicas”, al “exámen del Proyecto de Ley General Sobre Asentamientos Humanos”, al “Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa”,²¹ a “La Administración Pública Paraestatal”,²² a “Las Sociedades Extranjeras en México”, a la “Interpretación de la fracción X del artículo 27 Constitucional” o al que responde a la pregunta de si ¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del poder judicial de la federación?.²³

GABINO FRAGA MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Alfonso Noriega C. corrobora la participación de don Gabino en el perfeccionamiento del Estado de Derecho en nuestro país, también durante el lapso en que fue ministro de nuestro más Alto Tribunal. Al respecto ha descrito: “En el —por desgracia breve— paso del maestro Fraga por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, él que había logrado conferir unidad y carácter científico al Derecho Administrativo en nuestra patria, prodigó su sabiduría y experiencia en múltiples resoluciones de nuestro tribunal máximo. De entre ese haz de orientaciones y clarificaciones introducidas en la jurisprudencia de la Suprema Corte, por intervenciones directas del Maestro, he seleccionado la tesis sostenida en la brillante sentencia que dictó la misma Corte a través de la Sala Administrativa el 22 de junio de 1944 en el amparo promovido por María Soledad M. de Valdés en contra de actos del C. Gobernador del Estado de Guanajuato, en la que se estableció en definitiva lo que debería entenderse por la garantía de audiencia y los alcances constitucionales de dicha garantía, al adoptar los puntos de vista formulados, precisamente por don Gabino Fraga”.

²¹ Fraga, Gabino. “El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa”, en *Desconcentración Administrativa*. Dirección General de Estudios Administrativos, colección seminarios, núm. 1, Secretaría de la Presidencia, México 1976.

²² Fraga, Gabino. “La Administración Pública Paraestatal”, en *Revista del 25 Aniversario*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980.

²³ Fraga, Gabino. “¿Pueden conocer de Problemas de Constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del poder judicial de la federación?”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 13-14, México 1942.

“Además del extraordinario mérito de esta tesis que integró en definitiva, abunda Alfonso Noriega, la recta interpretación jurisprudencial, respecto de los caracteres propios y el alcance jurídico de la garantía de audiencia, precioso derecho del hombre arrancado a punta de espada por los barones ingleses a Juan sin Tierra en 1215, además de ello, en estos momentos en que el desorden ambiente en los medios jurídicos, permite que muchos profe-

sionales del Derecho no se recaten en poner en tela de juicio, unas veces la capacidad y otras peor aún, alguna otra virtud indispensable en el juzgador, en lo que se refiere a algunos de los miembros integrantes de nuestro Tribunal Federal máximo, conocer, aquilatar y admirar la obra de quienes —como Fraga— han sabido conferir prestancia y decoro a la Suprema Corte de Justicia, debe tener la virtud de estimular el respeto a la ciencia jurídica, así como por quienes no se han conformado con administrar justicia —término en verdad vagamente mercantilista— sino que la han santificado con su inteligencia, su sabiduría y su rectitud”.²⁴

Siendo breve fue ampliamente significativa su participación en la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia; en su calidad de ministro fue presidente de dicha sala, distinguiéndose por al acierto y apego estricto al Derecho en el desempeño de sus funciones. En todo momento pugnó porque se procediera al “detenido y cuidadoso estudio (de los casos) para lograr una comprensión completa de los difíciles problemas que plantean y para llegar a una resolución de ellos en la forma más apegada a la ley”.²⁵

²⁴ 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, Serie E: varios 6, F.C.E.—U.N.A.M., México 1972, pp. 211 y 212.

²⁵ Fraga, Gabino. “Informe que rinde el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1942”, en *Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1942*, Antigua Imprenta de Murguía, México 1942, pp. 4 y 5.

GABINO FRAGA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La misma intensidad, honorabilidad, profesionalismo y trascendencia que resplandece en la obra jurídica y docente de don Gabino Fraga, es patente en los servicios que prestó a la administración mexicana.

En virtud de haber reunido “las condiciones de competencia y honradez requeridas” fue nombrado abogado auxiliar del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 26 de julio de 1920; con antigüedad al 1o. de febrero del año siguiente, se le expidió nombramiento de abogado auxiliar del Departamento Técnico de la misma Secretaría. En agosto de 1921 se le designó subjefe del Departamento Consultivo de la dependencia mencionada.

En febrero de 1922 se hizo cargo del Departamento de Legislación por ausencia de su titular el Lic. Miguel Palacios Macedo. En mayo del mismo año acompañó a Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda y Crédito Público a Estados Unidos, permaneciendo alrededor de dos meses en la ciudad de Nueva York para tratar asuntos relativos al crédito del país. A su regreso se hizo cargo del Departamento Consultivo en su calidad de subjefe y el mes de octubre en la de jefe interino por acuerdo del Secretario del Ramo, quien lo designó Oficial Mayor en febrero de 1923.

En diciembre de 1924 prestó sus servicios en la Secretaría de Agricultura y Fomento, donde fue jefe del Departamento Consultivo y de Legislación. Posteriormente fue designado jefe del Departamento Jurídico de la

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y miembro de las comisiones que formularon el proyecto de Código de Comercio, igualmente fue miembro del Comité Liquidador de los Antiguos Bancos de Emisión, cargo al que renunció, habiéndosele ratificado el 4 de marzo de 1932, por no haber aceptado la renuncia el Secretario Alberto J. Pani. Al año siguiente, el 20 de febrero, fue nombrado quinto vocal de la Comisión Nacional Bancaria por el citado Secretario de Hacienda y Crédito Público y presidente de la misma en septiembre de 1934 por Marte R. Gómez, nuevo titular de dicha Secretaría. La Secretaría de Gobernación lo envió en noviembre de 1938 como su representante especial al Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en la Habana, Cuba. El Doctor Fraga prestó también sus servicios como abogado consultor de Petróleos Mexicanos y como consultor en asuntos económicos del Departamento del Distrito Federal.

El 11 de diciembre de 1964 tomó posesión del cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores, para el cual fue designado por el Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz; el 30 de noviembre de 1970, al concluir el período de éste, Gabino Fraga se separó formalmente de la administración pública, en tanto perduró su contribución a la misma mediante sus opiniones altruistas y siempre expresadas en aras al respeto del principio de legalidad, pero también, como justamente aclara Antonio Martínez Báez, "para adecuar las normas jurídicas conforme a las nuevas circunstancias, y obedeciendo a la necesidad del cambio que exigieron 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".

GABINO FRAGA Y SU LABOR INTERNACIONAL

Antonio Carrillo Flores atinentemente destaca que "la preferencia de don Gabino por el Derecho Administrativo, su mérito como renovador de esa rama en México, explican que sea ese el aspecto de su obra científica que se destaca 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 manifiestas en el desarrollo de uno de los aspectos más novedosos y difíciles de la cooperación entre los países de este hemisferio".²⁶ En la mencionada Comisión fue electo a título personal Presidente por aclamación a partir del 1o. de julio de 1968, ya había sido vicepresidente también a título personal, y desde el 27 de octubre de 1976 miembro de la Corte Permanente de Arbitraje con sede en La Haya.

El pensamiento del maestro Fraga y su lucha por la salvaguardia de los derechos humanos se manifestaron meridianamente en esos y otros foros.

En Querétaro, el 28 de junio de 1968, formuló las siguientes observaciones respecto a "La Administración Pública y los Derechos Humanos":

²⁶ Carrillo Flores, Antonio. "Gabino Fraga en la Renovación del Derecho Administrativo Mexicano", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E: varios 6, F.C.E.—U.N.A.M., México 1972, p. 23.

“PRIMERA. Aunque normalmente la administración actúa dentro de los lineamientos que le señala una ley, con lo cual satisface la garantía de legalidad, es de desearse que, por lo menos y hasta donde sea posible, la ley reduzca las facultades discrecionales de las autoridades administrativas.

“SEGUNDA. Que es necesario que la Administración, por su parte, haga uso de la facultad discrecional que la ley le otorgue, en una forma razonable, justa y equitativa y que pueda ser sujeta al control de los tribunales para evitar que dicha facultad se convierta en arbitrariedad.

“TERCERA. Que si no se satisfacen las exigencias señaladas en los dos puntos anteriores seguramente se llegará a cometer un serio agravio a los derechos humanos.

“CUARTA. Para evitar esa consecuencia deberá existir la convicción de las autoridades de que no sólo al Poder Judicial corresponde la protección de los derechos humanos, sino que ésta es una tarea que compete también al Poder Legislativo y a la Administración Pública.

“QUINTA. Que para que los anteriores propósitos puedan lograrse es indispensable formar una conciencia del alcance de los derechos humanos y promover un creciente respeto de los mismos.

“SEXTA. Que obtenido ese respeto la coincidencia que literalmente existe entre nuestro derecho interno y las Declaraciones Internacionales, se convertirá en una real y positiva contribución para elevar la dignidad de la persona humana y lograr la solidaridad en que ha de basarse la paz entre los pueblos”.

Fraga tuvo presente “que el desenvolvimiento de los derechos del hombre, a través de las épocas de su exaltación, de su represión, de su negación y ahora de su resurgimiento ha demostrado que ellos llevan en sí la validez y fuerza que les imprime la exigencia de los hombres para ser respetados en su personalidad y en su imprescindible dignidad humana, sin perjuicio de los derechos de la colectividad”. Dejó sentado que “todo progreso es ilusorio, y todo mejoramiento falaz, si no va acompañado, impulsado por un respeto absoluto a la dignidad e integridad del hombre”.²⁷ Por ello, nos exhorta a “coadyuvar en la medida de nuestras fuerzas” a la noble tarea “de elevar a nivel internacional la protección de los derechos que salvaguardan la libertad y la dignidad de la persona humana”,²⁸ en tanto “la negociación de los derechos fundamentales del hombre a la libertad, a la igualdad ante la ley y al gobierno democrático no sólo es derumbe interno sino peligro para la paz internacional”.²⁹

²⁷ Fraga, Gabino. “Discurso pronunciado al tomar posesión, a título personal, de la Presidencia de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos”, en *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1o. de septiembre de 1968-31 de agosto de 1962, Talleres Gráficos de la Nación, México 1969, p. 320.

²⁸ Fraga, Gabino. “Protección Internacional de los Derechos y Libertades Fundamentales de la Persona Humana en el ámbito Americano”, en *Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie 6: estudios doctrinales 5, U.N.A.M., México 1974, p. 599.

²⁹ Fraga, Gabino. “Palabras pronunciadas en la sesión inaugural del XIII Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 18 de abril de 1966, por el C. Subsecretario de Relaciones Exteriores de México en su carácter de Vicepresidente (a título personal) de dicha comisión”, en *Memoria de la Secretaría*

GABINO FRAGA Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Para finalizar esta insuficiente semblanza de Don Gabino Fraga, que requiere complementarse con una investigación que conduzca a la publicación de sus obras completas, es pertinente referirse al Instituto que hoy se honra al rendirle homenaje a su miembro fundador y primer Presidente de quien no sólo recibió el impulso, la hospitalidad en su despacho particular y el prestigio que su participación implica, sino principalmente un ejemplo de empeño en el trabajo, de independencia y rectitud en las opiniones, de afán de servir a la administración pública y al hacerlo servir fundamentalmente a México.

Aún cuando, por su modestia característica, sea difícil mesurar y comprender las realizaciones que alcanzó el maestro Fraga como Presidente de este Instituto, a partir de los diversos documentos contenidos en la Revista del mismo, su lectura nos introduce a su cabal comprensión. En el número 4, octubre-diciembre 1956, señaló las "tendencias de la administración pública contemporánea" e informó sobre las actividades realizadas y las que se desarrollarían en forma inmediata. En el número 7, enero-marzo 1958, se incluye su informe al Consejo Directivo sobre la reunión de mesa redonda organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Opatiga, Yugoslavia. En el número 9, julio-septiembre 1958, resumió la

mesa redonda organizada por el mismo Instituto Internacional en la Ciudad de Lieja, Bélgica, del 17 de junio al 3 de julio de 1958. El informe que rindió ante la Tercera Asamblea Ordinaria del entonces Instituto de Administración Pública aparece en el número 12, julio-agosto-septiembre de 1959, en él señaló que "debido al prestigio alcanzado por él (Instituto) en las esferas oficiales del Estado mexicano, le cupo el honor por mi conducto, de haber comisionado para formular un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana" y concluyó mencionando que "el Instituto de Administración Pública, ha cumplido y cumple con la finalidad principal que dió origen a su creación: ser colaborador eficaz de la Administración Pública Federal y por lo tanto, realizador, aun cuando sea en modesta proporción, de los destinos del Estado mexicano", palabras que identifican al propio don Gabino que fue eficaz colaborador de la administración pública y realizador en no modesta proporción de los destinos del Estado mexicano.

Por lo hasta aquí expresado y mucho más que se ha dicho y aún queda por señalar "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", en expresión de Antonio Carrillo Flores; pero es también ocasión de destacar, a un héroe moderno, cuyo ejemplo debe orientar a la juventud y hacer la historia, como justamente pone de relieve Alfonso Noriega al decir que "uno de esos héroes, es sin disputa Gabino

Fraga, paradigma y prototipo de jurista, de maestro y de funcionario público”, y yo agreggo, de hombre de bien.

Aplicando a don Gabino Fraga las palabras que él dirigió a Manuel Mateos Alarcón, el 16 de mayo de 1919, es dable concluir: “una vida así, tan pródigo en fecundas manifestaciones en ejemplos relevantes y nobles, nutrida en principios del más puro desinterés y

desarrollada a fuerza de asiduidad y constancia, no puede tener otro premio que el de la admiración, ni más caro homenaje que el de la sincera gratitud de la colectividad que disfruta apreciando los productos de su obra, y que guarda cariñoso en lo íntimo de su alma, la imagen querida, a la que el tiempo en su devastadora carrera, segará en su existencia física, pero no en la moral que ha de perdurar eternamente”.