

CASTRO ESTRADA, Alvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* (Prólogo de Pedro G. Zorrilla Martínez), México, Editorial Porrúa, 1997, 530 p.

Sin duda, el añejo reclamo del tratadista michoacano Gabino Fraga Magaña, respecto a la deficiente regulación legal de la responsabilidad patrimonial del Estado, que lo llevó a sentenciar la práctica inexistencia del Estado de Derecho,¹ sigue pesando no sólo en los órganos legislativos sino en nuestra doctrina que, salvo algunas excepciones, ha carecido de propuestas teóricas sistemáticas y profundas, apoyadas en la doctrina extranjera y en las experiencias derivadas del derecho comparado, y que auspicien la promoción de cambios en nuestro derecho positivo. A pesar de la reforma legislativa de 1994, producto de la adecuación de la legislación federal a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo objeto se centró en una mejora del sistema de la responsabilidad del Estado y de la expedición del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, persiste la regulación civilista del instituto resarcitorio en los ordenamientos jurídicos locales de la República, basado en el viejo sistema de la responsabilidad subjetiva y subsidiaria del Estado.

Este cuadro general es sistematizado detalladamente por Álvaro Castro Estrada en esta extensa monografía, la cual era una vieja aspiración dentro de nuestra exigua doctrina sobre la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado. La investigación se erige como una referencia necesaria, enriquecedora de enfoques y asumirá la posición de eje de apoyo teórico y panorámico en los esfuerzos legislativos que procuren cambiar las vetustas figuras civilistas de la responsabilidad culposa y subsidiaria de los estados de la Unión y de los municipios. Es un esfuerzo sustentado pródigamente en la mejor doctrina extranjera, en los escasos aportes nacionales y en los paradigmas de la responsabilidad estatal existentes en el derecho comparado. Igualmente acomete la problemática social generada por la actuación de los servidores públicos que llevan

a soluciones no jurídicas y, lamentablemente, muy comunes: las "indemnizaciones de hecho", las cuales en muchas ocasiones procuran resolver problemas políticos inmediatos, ocasionados por espectaculares desastres que repercuten en el patrimonio de los particulares, cuya fuente radica en la actuación u omisión de las autoridades, sin apoyo jurídico y sin que se repita contra los servidores públicos responsables.

La escasa doctrina mexicana sobre la responsabilidad del Estado tenía como sus principales exponentes a Ricardo J. Zevada,² a Gabriel Ortiz Reyes³ y, sobre todo, a Antonio Carrillo Flores,⁴ quien no sólo

1. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa. 1992, p. 419.

2. ZEVADA, Ricardo J., "Soberanía y responsabilidad", en *Revista de Ciencias Sociales*, México tomo II, números 3-4, octubre-noviembre de 1925.
3. ORTIZ REYES, Gabriel, "La responsabilidad civil del Estado federal" en su libro *El control y la disciplina en la Administración Pública Federal*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Contraloría General de la Federación, 1988.
4. CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, México, Editorial Porrúa, 1939, pp. 59 a 60. La segunda edición apareció con el título *La Justicia federal y la administración pública*, México, Editorial Porrúa, 1973. Sobre el tema de la responsabilidad estatal destacan las aportaciones de don Antonio CARRILLO FLORES en diversos estudios y ensayos, *cfr.* CARRILLO FLORES, Antonio, "Gabino Fraga, forjador del Derecho Administrativo Mexicano" en Varios Autores, *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 55 a 73, y en FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimotercera edición, México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 469 a 482 (en este último caso la conferencia en cuestión se ha reproducido en las subsecuentes ediciones del tratado de Fraga); *id.*, "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX" en Varios Autores, *LXXV años de evolución jurídica en el murulo. Derechos constitucional y administrativo*, volumen VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 57 a 96, reproducido en el libro del mismo autor, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 25 a 23, y en la *Revista de Administración Pública. Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, número 88, 1995, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 5 a 38; *id.*, "La responsabilidad del Estado en México", en *Revista de Investigaciones Jurídicas, año I*, número 1, México, Escuela Libre de Derecho, y en los citados *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, pp. 9 a 23; *eid.*, "Responsabilidad extracontractual Estado en México" en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Memorias*, Tomo V. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, pp. 17 a 37.

realizó sistematizaciones teóricas sino que también logró la aspiración de todo jurista: ver hecha ley su propuesta metodológica, como fue la Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 1941. Dicha ley fue, a pesar de sus limitaciones estructurales y de aplicación, una propuesta innovadora, basada en criterios de derecho público.

También el ínclito Gabino Fraga formuló una propuesta sobre responsabilidad estatal por los daños y perjuicios causados por los actos administrativos en su anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1958, que sería ignorado por la clase gobernante, que siempre ha formulado como impedimentos para mejorar a la institución resarcitoria a la ineficiencia del personal administrativo y al mítico tamaño de las correspondientes partidas presupuestales destinadas al pago de las indemnizaciones.

Afortunadamente, nuestro autor desecha esos parapetos justificadores del patrimonialismo autoritario que invade los espacios del poder político de nuestro país.

El desarrollo de este libro de Castro Estrada sigue un desenvolvimiento lógico sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. El capítulo I ubica y correlaciona a la responsabilidad estatal como una categoría jurídica que tiene estrechos contactos con la teoría de Estado, el derecho constitucional, el derecho administrativo, la filosofía jurídica y el derecho internacional público, para finalmente conceptualizar a la responsabilidad del Estado y establecer criterios de clasificación.

En el capítulo II aparecen dos cuestiones que pueden tratarse separadamente: a) los modelos representativos de la responsabilidad del Estado en el mundo (Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Italia, Francia y España), para dar testimonio del destierro del viejo apotegma de la monarquía inglesa y que fue el dique obstructor de las acciones resarcitorias enderezadas contra el Estado **{the King can do no wrong}**, y b) la problemática de la responsabilidad del Estado derivada de las funciones jurisdiccional y legislativa, con reconocimiento de sus dificultades teóricas y prácticas.

Los capítulos III y IV aterrizan la figura resarcitoria en el derecho mexicano. El primero expone el dificultado camino para crear instrumentos jurídicos mediante los cuales fuese posible desprender la responsabilidad del Estado, dominados por una tendencia favorable hacia las reclamaciones internacionales, en demérito de las exigidas en el ámbito interno. Cierra el tercer capítulo con la recopilación del derecho positivo destinado a la regulación de la responsabilidad del estado, principalmente en el ámbito federal

El capítulo IV expone los elementos lógico-jurídicos y las condiciones estructurales de la responsabilidad económica extracontractual del Estado en el Código Civil Federal, particularmente a partir de la reforma de 1994. La parte final de este capítulo es un repaso de toda la doctrina mexicana elaborada sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, que ha tenido como referente general al Código Civil y la mención marginal de la Ley de Depuración de Créditos.

Los capítulos V y VI explican el marco teórico de un sistema de responsabilidad patrimonial estatal. En el capítulo V se explica críticamente la evolución de las nociones de culpa, falta del servicio y lesión antijurídica, como los elementos nucleares que han distinguido tres etapas de la responsabilidad del Estado. Después se zanján las diferencias entre indemnización de derecho público y la responsabilidad del Estado, para finalizar con la exposición de las teorías sobre la responsabilidad patrimonial estatal.

El capítulo VI se dedica al estudio de la relación jurídica por la que es desenvuelta la responsabilidad estatal, en la que se busca apoyo en los criterios que en la doctrina del derecho civil puede aportar y que resulten aplicables a la teleología y composición de la institución resarcitoria de derecho público.

El último capítulo de esta monografía viene a ser una evaluación crítica de la responsabilidad patrimonial y la exposición de las propuestas del autor que permitan el lincaamientos de una **garantía de integridad patrimonial** de los particulares, al mismo tiempo de mejorar el funcionamiento de la administración pública. Este capítulo se vincula con las propuestas de reforma constitucional, de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de modificaciones a leyes federales y locales del Distrito Federal, que permitan hacer efectivo y real el derecho de los particulares para exigir la reparación de su patrimonio pecuniario y moral causado por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Dichas propuestas ya han sido recogidas en la actual legislatura de la Cámara de Diputados, donde integrantes de las bancadas de los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional han presentado sus respectivas iniciativas de reforma constitucional, apoyándose en las aportaciones doctrinales de Castro Estrada, para establecer la garantía de integridad patrimonial de los gobernados.

La obra del Dr. Alvaro Castro Estrada debe ser acicate para motivar las reformas que hagan efectivo ese derecho de los administrados para que el Estado asuma su deber constitucional de establecer

auténticas escuelas de administración pública donde se formen los cuadros que asumirán la representación de los órganos administrativos ante la sociedad y para superar las lacras del patrimonialismo político imperante en las mentalidades de quienes deben ser servidores públicos, servidores del pueblo. También esta obra debe despertar de su letargo a nuestra doctrina sobre la responsabilidad del Estado. La construcción del Estado de Derecho pasa por una eficiente responsabilidad estatal, como ya lo había expresado León Duguit: "**...no vemos mejor salvaguardia de esta seguridad del individuo que una responsabilidad del Estado muy amplia y muy fuertemente sancionada.**" ⁵

Miguel PÉREZ LÓPEZ Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y exmiembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.

5. DUGUIT, León. *Las transformaciones del Derecho Público*, Madrid, Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, s.f., p. 332.