

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE SINALOA

Gabriela María CHAÍN CASTRO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Federalismo y jurisdicción administrativa de las entidades federativas*. III. *El contencioso administrativo en el estado de Sinaloa*. IV. *Competencia tradicional*. V. *Competencias novedosas*. VI. *El interés legítimo*. VII. *La suspensión del acto impugnado*. VIII. *Medios alternativos de solución de conflictos*. IX. *Colofón*.

I. INTRODUCCIÓN

Esta ponencia abordará algunos comentarios sobre el estado actual del contencioso administrativo en el estado de Sinaloa, circunscribiré mis comentarios a las figuras más trascendentes que prevé la legislación aplicable al proceso administrativo en Sinaloa.

Trataré de hacer un breve recorrido por el fundamento constitucional para la existencia del contencioso administrativo local, para después hacer alusión a las causas de competencia del contencioso administrativo y algunas figuras importantes como la suspensión con efectos restitutorios y el acceso a la jurisdicción a quien ostente no sólo un interés jurídico, sino, también, a todo aquel que sea titular de interés legítimo, entre otras.

II. FEDERALISMO Y JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Nuestra historia constitucional encuentra en la Constitución del 4 de octubre de 1824 el documento fundacional del Estado mexicano. Desde

* Magistrada presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa. Agradezco al doctor Jorge Fernández Ruiz por la invitación.

entonces y hasta la Constitución vigente de 1917 ha adoptado, para su organización territorial y estructura de poder, la forma federal. Claro, con la excepción hecha de los años que van de 1836 a 1846, merced a las Siete Leyes Constitucionales de 1835-1836 y las Bases Orgánicas de 1843, hasta la restauración del federalismo en 1846.¹

El federalismo es una respuesta política, en su origen, a las formas centralistas de ejercicio del poder. Con él se buscó la descentralización de la toma de decisiones básicas que impactan al Estado-nación en su conjunto. Hoy día el esquema federal se entiende más que como una forma de descentralización del poder político, como un principio normativo que crea en el Estado diversos órdenes de validez de las normas jurídicas que en él se producen. Así tenemos que hay un sistema de normas de aplicación en todo el territorio del Estado-nación, conceptuadas como normas de aplicación federal, y otro sistema que vale internamente en el territorio de cada uno de los miembros del Estado federal, es decir, de aplicación local. Hay quienes por la existencia del ordenamiento normativo constitucional pretenden ver ahí una esfera competencial más; sin embargo, antes que ello, me parece que de lo que aquí se trata, es del principio de supremacía constitucional. Es decir, antes que una esfera constitucional que pretenderían de aplicación metafísica, estamos en presencia de la norma máxima que estructura la pirámide de producción normativa, en el esquema kelseniano de jerarquía de la ley.

La Constitución Política de 1917, en su artículo 40, establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa,

¹ La Sexta Ley Constitucional, en su artículo 1o., establece: “La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos”. Las Bases Orgánicas de que trata el artículo anterior son las expedidas por el Congreso Constituyente de 15 de diciembre de 1835 y que fueron justamente las bases sobre las que se elaboraron, con posterioridad, las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836.

En lo que respecta a las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, en el artículo 4o., señala: “El territorio de la República se dividirá en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades...”. Véase, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1806-2002*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 1180.

La restauración del federalismo da inicio en 1846 y se concreta normativamente con el Acta de Reformas, de la autoría de Mariano Otero, de 1847. Como dato histórico apuntaremos que el colapso centralista tuvo que ver con una más de las conversiones de Antonio López de Santa Anna, quien retornó de Cuba para alistarse del lado de los liberales. En esa ocasión era acompañado nada menos que por Manuel Crescencio Rejón.

democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. De lo anterior tenemos que en el Estado-nación federal existen dos entes perfectamente definidos: una Federación que, a su vez, está compuesta por diversos estados miembros; y, por supuesto, las entidades federativas. Enseguida, la propia Constitución, en su artículo 49, establece el principio de la división de poderes al fraccionar su ejercicio en un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial. Más adelante, en el artículo 116 se reproduce este esquema hacia adentro de las entidades federativas, al disponer: “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”. Por su parte, el artículo 124 constitucional define el principio residual de distribución de competencias entre los estados miembros de la Federación y la Federación misma. Se denomina residual porque, en principio, la competencia se atribuye expresamente a la Federación y lo que *reste* se entenderá reservada a las entidades federativas.

Por lo que se refiere, de manera concreta, al ejercicio de la función jurisdiccional por parte de los órganos tanto de la Federación como de los estados, éste no se agota por los tribunales que taxativamente se encuentran enumerados en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por los órganos que integran el Poder Judicial de las entidades federativas, a virtud de la necesaria especialización requerida hoy día impulsada por la complejidad creciente de la dinámica social.

Ante las cada vez más novedosas y exigentes derivaciones no pocas veces contenciosas de las relaciones societarias, se hace necesario el perfeccionamiento del diseño institucional del Estado aunque ello tenga que ver, frecuentemente, con el colapso de los dogmas políticos que informaron, originalmente, la estructura constitucional del Estado mexicano. Ese es el caso del principio de la trilogía del poder pues hay, en la actualidad, diversos órganos que no están adscritos estructuralmente dentro de algunos de los órganos formalmente depositarios de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, y participan, sin embargo, materialmente en su ejecución. Tal es el caso, por ejemplo, de las comisiones de derechos humanos, de los Tribunales Agrarios, del Banco de México y del Instituto

Federal Electoral. Estas instituciones del Estado se denominan órganos constitucionales autónomos u órganos de relevancia constitucional toda vez que al no estar dentro de algún *poder*, su existencia deviene directamente de la propia Constitución. Además, a medida que pasa el tiempo prueban en mayor escala su eficiencia adquiriendo, por ello, mayor legitimidad y carta de naturalización en las Constituciones democráticas.

El ejercicio del poder público, en el estado de Sinaloa, se distribuye en un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial (artículo 19 de la Constitución local). Corresponde a éste último el ejercicio de la función jurisdiccional para lo cual se ha dispuesto, en el propio texto constitucional, de los órganos estatales depositarios formalmente de dicha potestad. A este respecto, se enumeran taxativamente aquéllos en el artículo 93 constitucional local; a saber: “El Poder Judicial se ejercerá en el estado por el Supremo Tribunal de Justicia, las Salas de Circuito, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados Menores”. Queda, pues, hecho el depósito de la función jurisdiccional formal en las instituciones citadas.

Sin embargo los tribunales integrantes del Poder Judicial no agotan, lo que se puede concluir de una revisión, así sea somera, de sus competencias, el espectro de controversias que potencialmente pudieran llegar a presentarse. Lo anterior daría lugar a la aparición de insulas dentro del propio Estado en las cuales no hubiera la posibilidad de hacer exigibles los derechos. No habría ni normas, ni instituciones ni procedimientos que posibilitaran la justiciabilidad de nuestros derechos, contraviniendo, flagrantemente, los principios elementales del Estado de derecho. De ahí la existencia de otros órganos materialmente jurisdiccionales que no se encuentran en la línea organizacional del Poder Judicial del estado, sin cuya existencia, empero, no sería alcanzable el más caro *desideratum* constitucional: el acceso a la justicia. Esa es la razón que motivó, hace treinta años, la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa. Aunado a ello, la fracción V del artículo 116 de la Constitución federal prevé puntualmente la existencia de estos tribunales especializados, al señalar:

V. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las nor-

mas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De ahí que en nuestro país podamos encontrar tantos tribunales de lo contencioso administrativo y leyes que los instituyan, les confieran competencia y regulen el proceso, como entidades federativas existen.

No obstante lo anterior, y considerando que la Constitución federal prevé la existencia y organización de estos tribunales, en nuestro país ocho entidades federativas aún no han instaurado el contencioso administrativo y entre las veintiséis restantes, que ya cuentan con un órgano jurisdiccional de esta naturaleza, incluyendo al Distrito Federal, encontramos notables diferencias por lo que respecta a la denominación adoptada y la estructura orgánica, pero grandes similitudes en cuanto a los supuestos de competencia y criterios de aplicación e interpretación de la ley.

III. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE SINALOA

Hemos dicho ya que la Constitución federal crea, estructura y delimita las facultades de los órganos que cumplen con las funciones primeras del Estado. Así, es común a los sistemas constitucionales modernos y democráticos el afirmar la existencia de un ordenamiento cimero, al que las entidades federativas que componen el Estado federal —como sucede en el caso de nuestro país— deben fidelidad y acatamiento, es decir, deben ser consistentes y compatibles con ella.² De acuerdo con lo anterior, el diseño de las instituciones del ámbito local que gozan del ejercicio de la potestad jurisdiccional, no escapa al cumplimiento de tales principios; sin embargo, la libertad y soberanía que el artículo 40 de la Constitución federal les irroga a las entidades federativas que componen al Estado federal mexicano, da margen a que éstas puedan instituir órganos que, sin contravenir las disposiciones de la carta magna, sirvan al cumplimiento de los principios y postulados que en ella se establecen a favor de los gobernados.

Cabe señalar que en el caso del estado de Sinaloa, nos encontramos ante la presencia de una precoz instauración de la jurisdicción adminis-

² *Cfr.* Carnota, Walter F. (dir.), *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2002, pp. 33-35.

trativa, adelantada, incluso, a la previsión constitucional de estos tribunales, pues diez años antes de que la Constitución federal previera en la fracción V de su artículo 116, la posibilidad de que las entidades federativas instituyeran tribunales contenciosos administrativos, la Constitución Política del Estado de Sinaloa fue adicionada con un artículo 109 Bis, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 109 Bis. Se instituye la Jurisdicción Administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del Estado o de los Municipios para lo cual podrán crearse Tribunales Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.

IV. COMPETENCIA TRADICIONAL

Por lo que corresponde a la competencia jurisdiccional, para los fines del presente trabajo, señalaremos que el artículo tercero de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, señala, en forma genérica, la competencia de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa. En este precepto se encuentran establecidas las cuestiones que serán causa de las resoluciones heterocompositivas de los litigios tramitados ante este Tribunal. El dispositivo en cuestión, a la letra señala:

Artículo 3o. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal, que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del estado, de los municipios, sus organismos descentralizados o cualquier persona o institución que funja como autoridad y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares.

Del artículo en cuestión advertimos la fijación de las materias competencia del Tribunal, es decir, la fiscal y la administrativa; además de ampliarse la competencia, no sólo para conocer y resolver de actos emitidos por las autoridades debidamente reconocidas por las leyes administrati-

vas y la Constitución —autoridades de *iure*—, sino, también, de aquellas personas, grupos u organismos no gubernamentales que mediante su actuación lesionen la esfera jurídica administrativa de los particulares —autoridades de *facto*—. Lo anterior tiene como consecuencia lógica, una mayor garantía de acceso e impartición de justicia a favor de los gobernados.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley que rige la actuación del contencioso administrativo en Sinaloa, precisa de manera casuista, los actos de la administración pública que quedarán sujetos al escrutinio jurisdiccional, al señalar:

Artículo 13. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, será competente para conocer y resolver de los juicios:

I. Que se ventilen por las controversias que se susciten en relación con la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal que emitan las autoridades estatales, municipales o sus organismos descentralizados y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares;

II. Que se presenten contra actos en materia administrativa o fiscal, que configuren negativa ficta de las autoridades del estado, de los municipios o de los organismos descentralizados estatales o municipales.

III. De lesividad, que son aquellos promovidos por la autoridad, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares, que causen una lesión a la administración pública estatal o municipal o a sus organismos descentralizados por contravenir alguna disposición de los ordenamientos locales vigentes;

IV. En los que se reclame responsabilidad civil objetiva al estado, a los municipios o a sus organismos descentralizados;

V. En los que se impugne el establecimiento de responsabilidad administrativa a servidores públicos estatales o municipales o de sus organismos descentralizados, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

VI. Que se refieran a la interpretación y cumplimiento de contratos de naturaleza administrativa en que sean parte el estado, los municipios o sus organismos descentralizados;

VII. Que se promuevan en materia fiscal con el objeto de que se declare la configuración de la *positiva ficta* en que incurran las autoridades del estado, del municipio o de sus organismos descentralizados, cuando esta figura legal se prevea en las leyes aplicables; y

VIII. Que se inicien en los términos de la fracción I del presente artículo y que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar por personas o instituciones que funjan como autoridades administrativas o fiscales y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares; y

IX. Que le señalen otras leyes y reglamentos.

V. COMPETENCIAS NOVEDOSAS

El cambio que las condiciones históricas van generando en cada organización societaria, a la par de la creciente complejidad de las relaciones de los particulares y la administración pública, impone la necesidad de la creación de nuevas categorías de derechos que en el pasado mediato parecían impensables y que ante su aparición en sociedad y su previsión legislativa, debe desarrollarse la garantía jurisdiccional que dé satisfacción ante su desconocimiento o vulneración. De ello el contencioso administrativo no ha quedado ajeno, ya sea por vía de jurisprudencia, por ley especial, o por derivación directa de la Constitución, la competencia material del órgano se ha ido incrementando, derivando en materias que escapan de las causas tradicionales de conocimiento.

Ejemplos de lo anterior son las materias de acceso a la información pública; de los conflictos que surjan entre los miembros de los cuerpos policiales, los ministerios públicos y sus superiores jerárquicos; responsabilidad patrimonial del Estado, entre otras.

En este aspecto, destaca el tema de los conflictos derivados de las relaciones de los miembros de los cuerpos policiales y los ministerios públicos con los superiores jerárquicos de la dependencia a la cual prestan sus servicios, cuando se vulneren derechos derivados de la prestación del servicio y la contraprestación correspondiente. Como una delimitación *prima facie*, habremos de señalar que no obstante este tema encuentra su vertiente primigenia en el derecho laboral, en últimas fechas ha repercutido, en su aspecto jurisdiccional, en el derecho administrativo. Tal es el caso de la naturaleza de la relación que se establece entre los miembros de los cuerpos policiales con los municipios o el estado, y los agentes del Ministerio Público con el gobierno estatal o federal.

Resulta oportuno recordar que la naturaleza de las relaciones existentes entre los servidores públicos y los gobiernos municipales, estatales o federal, según sea el caso, desde el punto de vista constitucional, fue, sin distinción alguna, de naturaleza administrativa hasta que mediante decre-

to presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1970, se adicionó al artículo 123 constitucional, el apartado B, en donde se fijan las bases para la expedición de leyes laborales que habrían de regir la relación entre los gobiernos y sus trabajadores, en términos semejantes a las establecidas para los obreros en general, al contemplarse la jornada máxima, días de descanso, seguridad social, derechos escalafonarios, el derecho de asociarse en defensa de sus intereses, la regla que determina que sólo pueden ser cesados por causa justificada, entre otros.

No obstante lo anterior, para lo que interesa a esta exposición, la Constitución federal continua excluyendo de esas bases y prerrogativas a los miembros de los cuerpos policiales a los que a partir de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 8 de marzo de 1999, del Decreto de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se agrega a la exclusión del régimen laboral que para los trabajadores al servicio del Estado establece el citado precepto, a los agentes del Ministerio Público, al determinarse en su primer párrafo, lo siguiente: “Artículo 123, apartado B, XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, *agentes del Ministerio Público* y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes”.

A pesar de la entrada en vigor de la reforma constitucional que se comenta, en la práctica resultaba difícil determinar a la luz de que disposiciones debían regirse las relaciones establecidas entre estos servidores públicos y los gobiernos municipales o estatales a los cuales prestan sus servicios, ya que al actualizarse un conflicto que antes se entendía de naturaleza “laboral burocrática” (privación de seguridad social, disminución de salario, despido, entre otros), resultaba la duda de cual era la legislación que rige la relación, así como cual era la naturaleza jurídica que habría de determinar la vía para su legal resolución.

Hasta antes de 1994, por lo que corresponde a los miembros de los cuerpos de policía, los conflictos surgidos entre estos servidores públicos y el estado o los municipios, se dirimían a la luz de las disposiciones jurídicas establecidas para regular la actividad de los servidores públicos de las entidades federativas o sus municipios, según fuera el caso; sin embargo, mediante la contradicción de tesis número 11/94 surgida entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

determinó que la relación de los policías judiciales y municipales con el gobierno del estado o los municipios, es de naturaleza administrativa, en virtud de que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluye a los cuerpos de seguridad pública de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado a la equiparada a un patrón, concluyendo que la naturaleza de la relación existente entre los servidores públicos de referencia y el estado o sus municipios es administrativa, ya que se encuentra regida por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan.

En virtud de lo anterior, los miembros de los cuerpos de seguridad pública quedan excluidos de la aplicación de las disposiciones que sobre el servicio público en general son emitidas por la legislatura local, tanto para normar la relación jurídica laboral, como en lo atinente a la determinación de responsabilidad administrativa de los servidores públicos; lo cual conlleva que no sean sujetos de los derechos laborales y de seguridad social que a favor de éstos determinen las leyes de la materia.

Esta situación de excepción constitucional en la que hoy día se encuentran ubicados los miembros de los cuerpos policiales y los agentes del Ministerio Público, los coloca en una total incertidumbre en lo concerniente a los derechos que por la prestación de sus servicios se generen, al no ser sujetos de las prerrogativas laborales que para el resto de los servidores públicos establece el apartado B del artículo 123 de la Constitución federal, pues no hay forma de que puedan reclamar el otorgamiento de seguridad social, derechos escalafonarios, derecho de asociarse en defensa de sus intereses, cuando la ley o el reglamento que regule su actividad no los contemple; menos aún, demandar la inconstitucionalidad de la norma, pues el hecho de que en ella no se avisten garantizados estos derechos de naturaleza laboral, no se contrapone con la Constitución federal.

Aunado a lo anterior, la Constitución tampoco señala cual habrá de ser el medio de defensa jurisdiccional al que habrán de acudir estos servidores públicos ante el surgimiento de un conflicto entre éstos y el municipio, el estado o la Federación, según sea el nivel de gobierno al que presten sus servicios; sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió jurisprudencia mediante la resolución del conflicto negativo de competencia 23/1996,³ suscitada entre el Tribunal

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, junio de 1996, p. 244.

de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de las Autoridades del Estado y de los Ayuntamientos de San Luis Potosí y la Sala Colegiada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el mismo estado, en donde ambos órganos jurisdiccionales se declararon incompetentes para conocer de las prestaciones reclamadas por el actor, consistentes en el pago de diversas cantidades de dinero, por concepto de prestaciones derivadas de su relación con la demandada. Sobre el particular, la Segunda Sala de la Corte determinó que era el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el competente para pronunciarse sobre el pago de las prestaciones económicas dejadas de percibir por el actor, como consecuencia de su baja y concluir si procede o no restituirlo en el goce de sus derechos afectados o desconocidos, toda vez que al ser la relación entre el actor y el demandado de naturaleza administrativa y en virtud de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para conocer de las controversias de naturaleza administrativa entre las autoridades del estado y los gobernados, sería quien habría de conocer y resolver el asunto.

La jurisprudencia en comento, actualmente ha servido de base para que los diferentes Tribunales Colegiados del país emitan tesis con similar contenido, lo que ha influido de gran manera en los diferentes tribunales contenciosos administrativos del país, a tal grado que un porcentaje importante de los asuntos que ante estos órganos son sometidos, corresponden a controversias surgidas entre los miembros de los cuerpos de policía, Ministerio Público, y los gobiernos para los cuales prestan sus servicios.

Debo manifestar que el asumir la competencia para conocer de los conflictos de esta naturaleza no ha sido del todo fácil. En primer lugar, nos encontramos ante una legislación procesal administrativa diseñada para dirimir y resolver asuntos de mera anulación, al no contemplarse la manera en que habrá de ser liquidada y determinada la cantidad que en dinero reclame el servidor público, y que habría de formar parte de la condena cuando su privación sea consecuencia del cese o baja, cuya nulidad se declare; es decir, el diseño procesal de la mayoría de las leyes de justicia administrativa de las entidades federativas del país, está determinado para sustanciar juicios de mera anulación. Por otra parte, la legislación estatal y los reglamentos municipales que rigen a los miembros de los cuerpos policiales y al Ministerio Público, no precisan un mínimo de derechos —de seguridad social, de salario, etcétera— a favor de los servidores públicos, por lo que resulta difícil determinar el alcance de la conde-

na que habrá de imponerse a la autoridad para restituir al actor los emolumentos y prerrogativas que hasta antes de la emisión del cese percibía.

No obstante las deficiencias legislativas en cuestión, el Tribunal Contencioso Administrativo ha ido emitiendo criterios jurisprudenciales con el afán de lograr impartir justicia en los términos prescritos por el artículo 17 de la Constitución federal, dando lugar a la protección jurisdiccional efectiva, de quienes, de entrada, se encuentran en gran medida sin un sistema de seguridad social legalmente obligatorio, ni reglas constitucionalmente definidas para la percepción de su salario y demás emolumentos.

Una materia que ha venido cobrando carta de naturalización en las entidades federativas de nuestro país —no obstante que la Constitución federal la contempla en su artículo 6o., a partir de la adición publicada el 6 de diciembre de 1977— es la relativa al derecho de acceso a la información pública. A partir de abril de 2002,⁴ se comienza a legislar en las distintas entidades sobre la materia con variantes importantes en cada una de ellas, pues no son coincidentes en señalar cual es el órgano jurisdiccional competente para dirimir los conflictos que se generen por la violación de este derecho, y las formalidades establecidas para su ejercicio.

En lo que corresponde al estado de Sinaloa, contamos con una Ley de Acceso a la Información Pública, en la que se establece la obligación de los distintos organismos del estado a publicitar y hacer entrega de toda aquella información creada, administrada o en posesión de la entidad pública, con las excepciones y las modalidades que la misma Ley establece. Para tal efecto, la norma en cita regula el procedimiento que habrá de seguirse con la finalidad de que cualquier persona interesada pueda obtener la información que requiera, a la vez que crea una comisión encargada de velar por el respeto y cumplimiento de la norma a favor del particular solicitante.⁵ Esta autoridad de control cuenta con facultades para conocer y

⁴ El 26 de abril de 2002 es publicada en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa* —órgano de difusión oficial en la entidad—, la primera Ley de Acceso a la Información Pública del país; a partir de ella fueron emitidas en los estados de Querétaro, Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León y el Distrito Federal.

⁵ El artículo 37 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, crea el órgano de control y difusión de este derecho, al señalar: “*Artículo 37.* Como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública

resolver el recurso de revisión, el cual es procedente, a su vez, en contra del recurso de inconformidad resuelto por el superior jerárquico de la entidad pública que haya negado o limitado el derecho de acceso a la información. En ese sentido, la Ley de Acceso a la Información Pública, en su artículo 56, precisa que la resolución recaída al recurso de revisión de referencia, será obligatoria para las entidades públicas, agregando que las personas inconformes tendrán, en todo tiempo, el derecho de “...*acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer lo que a su derecho corresponda*”. Es decir, la misma norma prevé la posibilidad de impugnación a la resolución que pone fin al recurso de revisión, cuando esta es desfavorable a los intereses del solicitante de información; no obstante, es omisa en señalar a cual órgano jurisdiccional se remite la competencia para efecto de conocer del litigio correspondiente, lo que ha traído como consecuencia que, ante la confusión que la redacción de la disposición genera, el particular opte por acudir al juicio de amparo indirecto.

Por otra parte, ante la laguna legal que se presenta en cuanto a la ausencia de precisión de la vía jurisdiccional que será la asequible para hacer valer el derecho de acceso a la información pública una vez agotados los recursos previstos en la Ley, no resulta fácil para el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa asumir la competencia, pues de acuerdo al diseño institucional que ésta establece, se estaría en presencia de someter a la potestad jurisdiccional a la Comisión de Acceso a la Información Pública que, en esta materia, juzga los actos del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo cual nos coloca en la posición de controlar al controlador.

El 14 de julio de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, un decreto emitido por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en él se otorga la posibilidad de reclamar responsabilidad patrimonial objetiva y directa a la administración pública, como sigue: “Artículo 113... La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemniza-

como un organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión, integrado por tres comisionados, de los cuales uno será su presidente”.

ción conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.⁶

Así, no obstante que la previsión constitucional de la obligación del Estado de responder por los daños causados en la esfera patrimonial de los gobernados es de nueva data, el contencioso administrativo de Sinaloa, desde su creación, ha tenido competencia para conocer de los juicios que se presenten en contra de la administración pública del estado o de sus municipios, por la responsabilidad extracontractual en que incurran, con la salvedad de que a partir del 27 de marzo de 1993 —fecha en que entra en vigor la vigente Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa—, se suprime esta modalidad y se establece la responsabilidad civil objetiva de la administración pública del estado, de sus municipios o sus organismos descentralizados.

Un aspecto competencial que resulta atípico en el contencioso administrativo mexicano, es el que se establece en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa,⁷ al derivarle com-

⁶ En cuanto a la utilización del término “irregular”, en las discusiones del Congreso de la Unión se determinó que no debería ser entendida como conducta ilegal o antijurídica de la autoridad, la que propiciase su responsabilidad, sino que lo irregular de la conducta se actualiza cuando ésta, sea legal o ilegal, derive algún daño al patrimonio de los particulares. Este tema fue abordado el día 31 de octubre de 2001, en la Cámara de Senadores, como sigue: “No pasa inadvertido a esta Comisión el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que «El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular». Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de «daños» y el concepto de «responsabilidad objetiva y directa». Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados”.

⁷ Sobre este punto, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, en su artículo 68, señala: “*Artículo 68.* Las resoluciones que dicten los titulares a que se refieren las fracciones II y III del artículo 57, en las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público, a su elección, ante la Contraloría correspondiente mediante el recurso de revisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, el cual será resuelto dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación, o mediante demanda ante el Tribunal Fiscal del Estado”. Por su parte, el artículo 57 del mismo cuerpo normativo, en lo conducente señala: “*Artículo 57.* Son competentes para la aplicación de las sanciones administrativas: I. La Contraloría General de cada uno de los poderes del estado y de los ayuntamientos; II. Los titulares de las dependencias de los poderes del estado y de los ayun-

petencia para conocer de los juicios interpuestos por los servidores de cualquiera de los tres poderes estatales, en contra de las resoluciones que en materia de responsabilidad administrativa les impongan los titulares de dichos poderes; es decir, en esta materia el contencioso administrativo se erige como controlador de los actos no sólo del Poder Ejecutivo o del gobierno municipal, si no de los poderes Legislativo y Judicial. Lo anterior no merece observación particular, si partimos del hecho de que la emisión de las sanciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos reviste una naturaleza administrativa, lo cual corresponde a la materia de conocimiento de estos órganos jurisdiccionales; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la existencia del contencioso administrativo local, de manera expresa, acota su ámbito de conocimiento a “...*las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares...*”.⁸ Por lo anterior, nos encontramos ante la presencia de una ampliación del ámbito de conocimiento derivado de la Constitución federal, a través de una ley secundaria del orden estatal.

VI. EL INTERÉS LEGÍTIMO

En cuanto a la legitimación procesal activa, es oportuno destacar que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, a diferencia del proceso administrativo federal, siguiendo la doctrina desarrollada en el derecho administrativo italiano, retoma la figura del interés legítimo, por lo que amplía la tutela jurisdiccional de los particulares; pues mediante esta disposición se permite el acceso al juicio no sólo a quien resulte ser el destinatario directo del acto administrativo y, por ende, titular de un derecho subjetivo público, sino también a toda aquella persona que se encuentre en el supuesto de que en el caso concreto la emisión o ejecución de los actos impugnados tenga como efecto el causar una lesión actual y real a su esfera de derechos, y que la potencial nulidad de estos actos tenga por efecto el poner fin a dicha afectación o restituirlo en el pleno goce de los derechos que por su emisión y vigencia se encontraba

tamientos; III. Los titulares de los organismos de la administración pública paraestatal y paramunicipal”.

⁸ Véase la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

vulnerando, ya sea que se trate de un derecho patrimonial o de cualquier otra índole.

Con lo anterior se abre paso a la evolución de una tutela jurisdiccional efectiva, al ampliarse los supuestos de legitimación activa en el contencioso administrativo, y permitir que toda persona que se vea afectada en su esfera de derechos por la emisión o ejecución de un acto de la administración, obtenga del órgano jurisdiccional el juzgamiento que determine si ha operado en su perjuicio la violación de las normas de acción que la autoridad administrativa debe respetar y acatar, en beneficio del interés general, en la emisión de los actos que son propios de su actividad gubernamental, y, en su caso, se determine su nulidad y la respectiva condena al restablecimiento del derecho trasgredido.

VII. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

Otro aspecto relevante, lo constituye la materia de medidas cautelares, particularmente la ordenación de la suspensión, en donde se establece facultades del órgano jurisdiccional para suspender de oficio los efectos de los actos administrativos impugnados, cuando se trate de imposición de multas excesivas, confiscación de bienes, privación de la libertad por faltas administrativas o actos que de llegar a consumarse, harían materialmente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Aunado a ello, a diferencia de la regulación tradicional de esta figura en el juicio de amparo y, en últimas fechas en el contencioso administrativo federal, en el ámbito local la legislación adjetiva establece la figura de la suspensión de los actos impugnados con efectos restitutorios, cuando el acto impugnado afecte a particulares de escasos recursos económicos, impidiéndoseles el ejercicio de su única actividad de subsistencia; actos privativos de la libertad decretadas al particular por faltas administrativas; o bien cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular, siempre que no se lesionen derechos de terceros.

En el mismo sentido, tratándose de la impugnación de los actos en los que se determine un crédito fiscal, o los correspondientes al procedimiento económico coactivo, se deja un amplio margen de discrecionalidad al magistrado instructor, a efecto de que la medida cautelar sea otorgada sin necesidad de garantizar el interés fiscal.

Cabe señalar que el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, encuentra sus limitantes en los casos en que de otorgarse dicha medida cautelar, se contravengan disposiciones de orden público, se cause perjuicio al interés social, o se deje sin materia el juicio. Asimismo, se prevé la exigencia de una garantía suficiente para la protección de posibles daños y perjuicios ocasionados a terceros con la suspensión de los efectos del acto impugnado, en los casos que la sentencia desestime la pretensión del actor. También se establece la contragarantía a cargo del tercero, cuando solicite quede sin efectos la suspensión otorgada.

Como nota distintiva de estas figuras, podemos señalar que su establecimiento otorga un alto sentido social al proceso administrativo, en beneficio de los particulares, a cuya satisfacción sirve este medio de solución de conflictos intersubjetivos, colocando al accionante en un estado de justicia inmediata, sin perjuicio de los resultados del proceso. Sumado a ello, esta medida cautelar *sui generis* ha sido establecida en el contencioso administrativo local, atendiendo a un sentido garantista de la aplicación de la ley, en donde se otorga prioridad a la salvaguarda de los derechos *sub judices* de quien se encuentra en un plano de desigualdad material frente a la administración pública: el gobernado.

VIII. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El mundo civilizado ha encontrado en el proceso jurisdiccional el medio idóneo para la solución de controversias intersubjetivas con relevancia jurídica, para lo cual existe todo un diseño de instituciones, principios y categorías que permiten al juzgador arribar, con una mayor certeza, al conocimiento de la verdad y poder, así, determinar a través de la sentencia, lo que conforme a derecho y en justicia le corresponde a cada una de las partes. Este sistema de solución de conflictos, no obstante es el medio con menor posibilidad de error en la decisión de la cuestión debatida, hoy día se considera insuficiente para dar satisfacción a todas aquellas controversias que en el devenir cotidiano de las relaciones societarias son susceptibles de generarse, pues el agotamiento de todos los actos procesales que requieren ser llevados ante el juzgador, presupone la inversión de tiempo, aunado al elevado costo económico que el desahogo de sus etapas conlleva, no sólo al Estado, como obligado a prestar el servicio de impartición de justicia, dada la potestad judicial cuyo monopolio posee, sino a las partes en conflicto.

Ante ello, cada vez se hace más necesario la implementación de medios alternativos de solución de conflictos que, al igual que el proceso jurisdiccional, tengan como efecto la composición civilizada de la *litis*. En el campo del contencioso administrativo, la implementación de estos mecanismos no resulta del todo fácil y su aceptación teórica ha encontrado obstáculos, en el hecho de que la actuación de estos tribunales se proyecta hacia la búsqueda de la salvaguarda del principio de legalidad y de la inviolabilidad o restablecimiento del interés público como elementos que informan la actuación de la administración, lo que no puede ser dejado al arbitrio de las partes.

Sin embargo, es claro que la evolución del contencioso administrativo se ha proyectado hacia la solución de controversias en las que no sólo se esta en presencia del restablecimiento de la legalidad, a cuya observancia están obligados los órganos de la administración, si no a aquellas actuaciones de la autoridad, que siendo legales o no, deriven en un perjuicio de carácter material o pecuniario para los particulares. En este aspecto, en el contencioso administrativo del estado de Sinaloa se ha dado un pequeño pero significativo avance en materia de solución alternativa del conflicto, pues mediante reforma a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, de fecha 26 de diciembre de 1994, se adicionó un artículo 67 Bis-A, en donde se establece que “...*las partes podrán celebrar convenios para conciliar sus intereses en cualquier etapa del juicio hasta antes de que se dicte sentencia*”, por lo que una vez que las partes han llegado a la solución del conflicto por medio de la transacción, y ratificado el convenio ante la Sala de conocimiento, es elevado a la categoría de cosa juzgada, pasando inmediatamente a la etapa de ejecución.

Otro aspecto relevante, lo constituye la existencia de un departamento de asesoría jurídica gratuita, que tiene como principal actividad el patrocinar a los particulares menos favorecidos económica y culturalmente, en la formulación de sus demandas y promociones ante el Tribunal, encontrándose que esta institución tiene amplias facultades para lograr la solución alternativa del conflicto, al establecerse en la fracción IV, del artículo 32 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que corresponde al asesor jurídico “...*proponer en cualquier tiempo, la conciliación de intereses ante las autoridades o funcionarios responsables, en los asuntos que presten asesoría*...”.

Sobre el particular, en mi experiencia de 27 años al servicio del contencioso administrativo en Sinaloa, he logrado constatar la eficacia prác-

tica de estas disposiciones, pues en los casos en que el conflicto versa sobre determinar la procedencia o no del pago a la autoridad, o de la indemnización al particular, se ha logrado conciliar los intereses y formalizado el convenio respectivo, sin necesidad de agotar los actos procesales y los recursos de impugnación que a través del juicio, por práctica común, se presentan. Lo anterior, trae como consecuencia el arribar a la satisfacción de los intereses de las partes, de una manera mas ágil y prescindiendo de la muchas veces agotadora secuela procesal.

IX. COLOFÓN

A manera de corolario, habremos de señalar que estas nuevas derivaciones de competencia, establecidas de manera evolutiva a un contencioso administrativo que tradicionalmente desplegaba jurisdicción, mediante la emisión de sentencias de mera legalidad, trae como consecuencia un más amplio espectro proteccionista del particular frente al ejercicio abusivo e irracional del poder, pues, a no dudarlo, en la medida que más garantías se otorguen a los particulares a efecto de hacer efectivos los derechos que en el ámbito administrativo tienden a cumplir con el caro *desideratum* que impone el principio de legalidad, y someter a toda autoridad al cumplimiento puntual del orden jurídico impuesto en beneficio de la sana convivencia y desarrollo de las personas en sociedad, mayores posibilidades tendremos de cumplir con el propósito de establecer un sistema capaz de garantizar el invariable equilibrio entre el poder público y los particulares a cuya satisfacción están constreñidos.