**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2551/2023**

**QUEJOSA Y RECURRENTE: \*\*\*\*\*\*\*\*\*\***

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

Cotejó

**SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* interpuso recurso de revocación en contra del oficio \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, mediante el cual la Dirección de Auditoría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur determinó un crédito fiscal por la cantidad de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, por concepto de impuestos sobre nómina, recargos y multas. La autoridad confirmó la resolución impugnada, y posteriormente dicha persona moral promovió un juicio contencioso administrativo. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur dictó sentencia, en el sentido de reconocer la validez de la resolución administrativa impugnada. Inconforme, la promovente interpuso recurso de revisión y el Pleno del referido órgano colegiado determinó confirmar la sentencia recurrida.

La persona moral promovió juicio de amparo directo y, seguida la secuela procesal, el Tribunal Colegiado del conocimiento concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la persona moral quejosa, para efecto de que **1)** la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, y **2)** emita una nueva en la que declare fundado uno de los agravios expresado en el recurso de revisión, aborde su estudio y resuelva con libertad de jurisdicción. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión ante este Alto Tribunal.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Apartado** | **Criterio y decisión** | **Págs.** |
| **I.** | **COMPETENCIA** | Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 12 |
| **II.** | **OPORTUNIDAD** | El recurso de revisión principal es oportuno. | 13 |
| **III.** | **LEGITIMACIÓN** | La parte recurrente cuenta con legitimación. | 14 |
| **IV.** | **ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO** | El recurso es procedente. | 14 |
| **V.** | **PRESICIÓN DE LITIS** | El artículo Tercero del Decreto número 2530, publicado en el Boletín del Gobierno del Estado, el catorce de mayo de dos mil dieciocho, no es parte de la litis. | 20 |
| **VI.**  | **ESTUDIO DE FONDO** | Los agravios son esencialmente fundados. | 21 |
| **VII.** | **EFECTOS** | Se modifica la sentencia recurrida y se ordena dictar otra sin aplicar el artículo declarado inconstitucional. | 62 |
| **VIII.** | **DECISIÓN** | **PRIMERO.** En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa en contra de la sentencia de doce de febrero de dos mil veintiuno, dictada en el recurso de revisión \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, en los términos y para los efectos establecidos en el apartado VII del presente fallo. | 63 |

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2551/2023**

**QUEJOSA Y RECURRENTE: \*\*\*\*\*\*\*\*\*\***

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cinco de junio de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 2551/2023, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión de trece de julio de dos mil veintidós por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, en el juicio de amparo directo 203/2021.

El problema que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar, de resultar procedente el recurso, si el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur es constitucional bajo los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, así como en relación con el derecho a la defensa y al principio de progresividad.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE**

1. **Instancia administrativa.** El cinco de septiembre de dos mil diecisiete, la Dirección de Auditoría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur emitió el oficio \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, mediante el cual determinó en contra de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* (en adelante, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*), un crédito fiscal por la cantidad de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, por concepto de impuesto sobre nómina, recargos y multas.
2. Contra tal oficio, el diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, la contribuyente interpuso recurso de revocación, ante la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado. Seguido el procedimiento correspondiente, el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, la autoridad emitió una resolución en la que determinó confirmar el acto recurrido.
3. **Juicio contencioso administrativo.** El ocho de enero de dos mil diecinueve, la recurrente promovió juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, el cual se admitió por auto de nueve de enero de dos mil diecinueve por el Magistrado Instructor de la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, y se le asignó el número de expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*. Posteriormente, el veintidós de junio de dos mil diecinueve, se dictó sentencia en el sentido de reconocer la validez de la resolución administrativa impugnada.
4. Inconforme, el ocho de julio de dos mil veinte, la actora interpuso recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local, el que quedó registrado bajo el expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* y, con sentencia de doce de febrero de dos mil veintiuno, se resolvió en el sentido de confirmar el fallo recurrido.
5. **Juicio de amparo directo.** Inconforme con esa sentencia, la ahora recurrente promovió juicio de amparo directo del cual conoció el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, bajo el expediente 203/2021.
6. Por lo que hace al tema de constitucionalidad de normas, la quejosa expuso en el concepto de violación que identificó como **primero**, lo siguiente:

**Concepto de violación primero**

* El artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur; y el artículo tercero del decreto número 2530 publicado en el Boletín del Gobierno del Estado de Baja California Sur son contrarios a los artículos 1°, 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República. Lo anterior, pues el juicio contencioso administrativo en la materia fiscal local pasó de regirse por el principio de litis abierta a litis cerrada, lo cual modificó en perjuicio de los gobernados el sistema de impartición de justicia en materia administrativa y fiscal, y suprimió la posibilidad de plantear argumentos que no habían sido planteados en la sede administrativa.
* Señala que el Magistrado Instructor omitió el análisis de sus conceptos de impugnación primero, segundo, tercero y cuarto de la demanda de nulidad y primero y segundo de su ampliación, pues consideró que el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, prevé una litis cerrada, contrario a lo establecido anteriormente en el Código Fiscal Estatal, que se preveía una litis abierta, lo que provoca la inconstitucionalidad del precepto.
* Precisa que en el Estado de Baja California Sur, desde el origen de la justicia administrativa, específicamente lo relacionado con las controversias en materia fiscal, el proceso se rigió por una litis abierta, ello porque así lo disponía el último párrafo del artículo 246 del Código Fiscal para el Estado y Municipios de Baja California Sur, vigente hasta el catorce de mayo de dos mil dieciocho, fecha en que se derogó el capítulo de ese código que regulaba el juicio de nulidad en materia fiscal.
* Con la derogación de ese capítulo del Código Estatal entró en vigor la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, misma que en su artículo 57, según lo determinado por la autoridad responsable, establece el principio de litis cerrada, lo cual es totalmente regresivo y no tiene justificación constitucional.
* El cambio en el sistema de impartición de justicia administrativa-fiscal en la Entidad, al modificar la litis abierta por una cerrada, viola el principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece que siempre se debe ampliar la protección de los derechos humanos.
* Dicho cambio de litis hace nugatorio el derecho fundamental de debido proceso y audiencia establecidos en el artículo 14 de la Constitución Federal, al imposibilitar una verdadera y adecuada defensa en contra de las autoridades fiscales estatales, ya que no se puede introducir a la litis del juicio argumentos no planteados en la sede administrativa; así como, el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución General que implica que la autoridad que conozca del asunto emita un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario.
* Precisa que la litis cerrada le resta toda eficacia al juicio contencioso administrativo-fiscal, lo que contraviene lo establecido en el artículo 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos que establecen las garantías judiciales y el derecho humano de protección judicial.
* En la contradicción de tesis 171/2002, la Segunda Sala del Máximo Tribunal consideró que el cambio de litis cerrada a litis abierta amplió el derecho a la defensa y acceso a la justicia, y estableció presunciones en favor de los gobernados; de lo que se desprende que, en el presente caso, que se trata del supuesto opuesto, lo que genera el efecto inverso.
* De los antecedentes se desprende que el recurso de revocación fue presentado mientras aún se encontraba vigente el sistema de litis abierta, por lo que la persona moral accionante tenía el derecho de esgrimir argumentos novedosos en el juicio contencioso. Cuando la autoridad responsable omitió el estudio de los argumentos no planteados en el recurso de revocación, vulneró el principio de retroactividad, seguridad jurídica y acceso a la justicia.
1. **Sentencia del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, en sesión virtual de trece de julio de dos mil veintidós, otorgó el amparo a la quejosa, para el efecto de que la responsable declarara fundada la omisión de analizar el agravio relacionado con la competencia de la autoridad administrativa; sin embargo, consideró que su concepto de violación relacionado con el tema de constitucionalidad de normas era **infundado**. El análisis respectivo se realizó en el considerando sexto de la sentencia recurrida y las razones que sustentaron la decisión del órgano colegiado son las siguientes:
* El tribunal colegiado de conocimiento consideró que se surtían los presupuestos para estudiar la constitucionalidad del artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, pues en la resolución que constituye el acto reclamado fue aplicado en perjuicio de la quejosa.
* Dicho tribunal consideró que la circunstancia de que en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, se haya adoptado el principio de litis cerrada no resulta contraria al principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal.
* Lo anterior, pues si bien el Código Fiscal de ese Estado se contemplaba el principio de litis abierta, lo cierto es que se trataba de una medida para reducir formalismos y con el cambio se advierte que el legislador estimó endurecer la forma de regular la delimitación de la litis en el juicio contencioso administrativo a fin de armonizarlo con los diversos principios que lo rigen como la preclusión, definitividad y la paridad procesal entre las partes, así como para procurar la efectividad del recurso en sede administrativa y, en consecuencia, el de administración de justicia.
* Por lo que hace al principio de preclusión, refiere que se encuentra contenido en el artículo 57, cuarto párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, mismo que contempla que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Esto es, sí se opta por agotar un recurso en sede administrativa y no se combaten y se recurren oportunamente los actos administrativos en todas sus partes, el principio de litis cerrada armónicamente impide que se impugnen directamente en el juicio contencioso, a fin de evitar que se reste trascendencia a dicho recurso.
* Respecto al principio de definitividad, señala que se encuentra contenido en el artículo 14, fracción III, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo Estatal que dispone que es improcedente el juicio contra actos que sean materia de un recurso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa. Aplicando este principio, tenemos que, una vez agotado el recurso administrativo, en el que se tienen que hacer valer todos los argumentos que constituyen la defensa del particular y, por ende, le recayó una resolución que puso fin a dicho recurso, el principio de litis cerrada impide al particular afectado acudir al juicio de nulidad y formular argumentos nuevos que tuvo oportunidad de hacer valer en el recurso, es decir, sin un litis cerrada, el principio de definitividad sería inaplicable.
* Señala que el principio de paridad procesal se encuentra contenido en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo Estatal, mismo que establece que en la contestación de la demanda no se podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, siendo la diversa recaída en el recurso administrativo. Aplicando este principio debe decirse que como la autoridad demandada le está prohibido mejorar sus motivos y fundamentos de la resolución que se impugna, la parte actora tampoco puede introducir nuevos argumentos que no propuso en el recurso, equilibrio que no existiría sin la litis cerrada.
* Al respecto, concluye diciendo que, si se aceptara que las sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado deben contener el examen de todos los puntos controvertidos, aun cuando los conceptos de impugnación no se hubieran propuesto en el recurso ordinario pudiendo haberse hecho, no tendría razón de ser o existir los recursos administrativos.
* De igual forma es infundado el argumento mediante el cual la quejosa adujo una transgresión al principio de retroactividad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, pues no es válido que la quejosa pretenda que por haber interpuesto el recurso de revocación cuando estaban vigentes las normas que regulaban el juicio de nulidad en el Código Fiscal Estatal, haya adquirido algún derecho derivado del principio de litis abierta, ya que ello en realidad constituía una expectativa de derecho, pues para que le resultara aplicable dicho principio tuvo que haber incoado un juicio de nulidad durante el tiempo en que se regulaba en ese código.
* Asimismo, el precepto en cuestión no viola el derecho de audiencia y defensa, pues dicha norma parte de la correcta premisa de que el particular, al optar por agotar el recurso administrativo, tiene la oportunidad de defenderse ante la propia autoridad administrativa mediante el recurso en el que podrá hacer valer todos los argumentos para desvirtuar la legalidad del acto combatido. Posteriormente, de no ver satisfecha su pretensión puede acudir ante el Tribunal de Justicia Administrativa, quien fue creado para garantizar la legalidad administrativa, a impugnar las cuestiones que no le favorecieron en la resolución del recurso con lo que se garantiza su derecho de justicia completa.
* Señala que no se transgrede, tampoco, el derecho de seguridad jurídica pues las normas que regulan el recurso de revocación le permiten hacer valer todos los argumentos a su alcance en contra de las determinaciones administrativas recurridas, aspecto que no se afecta con la disposición controvertida.
1. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia de trece de julio de dos mil veintidós dictada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, la quejosa interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.
2. **Agravios en la revisión.** En el recurso de revisión, la parte recurrente aduce que la sentencia combatida es ilegal, por lo siguiente:
* Las consideraciones que empleó el Tribunal Colegiado para sostener la constitucionalidad de las normas impugnadas son contrarias a los principios pro persona y de progresividad de los derechos humanos. La derogación del sistema de litis abierta y la adopción del sistema de litis cerrada le resta eficacia al juicio contencioso administrativo-fiscal local, pues le cubre de formalismos excesivos, lo cual es regresivo y obstaculiza los derechos de defensa y de acceso a la impartición de justicia.
* El cambio de litis abierta por el de litis cerrada da un paso hacia atrás en la impartición de justicia administrativa-fiscal local, lo que resulta contrario a los principios de progresividad e interpretación pro persona.
* Resulta incorrecto que el Tribunal Colegiado haya interpretado que el sistema de litis cerrada se encuentra armonizado con los principios de preclusión, definitividad y paridad procesal. En concreto, respecto al principio de preclusión, el Tribunal Colegiado estimó que se trata de la pérdida del derecho de combatir actuaciones administrativas, cuando en realidad impide la posibilidad de modificar o anular actos no impugnados expresamente en el juicio contencioso. Por tanto, el principio de preclusión no está armonizado con el principio de litis cerrada, sino más bien con el de litis abierta, lo anterior, pues el tribunal contencioso administrativo puede de oficio anular por incompetencia algún acto administrativo, aun y cuando no haya sido impugnado expresamente.
* Es incorrecto que el Tribunal Colegiado señale que, de considerar otra interpretación, se daría la oportunidad del actor de impugnar las partes no combatidas en sede administrativa, lo que restaría trascendencia al recurso, impactando negativamente el principio de justicia pronta. Lo anterior, pues el juicio contencioso es autónomo, por lo que no se tiene otra oportunidad, sino que se inicia una nueva litis, por lo que las partes acudirían en igualdad de armas a defender sus intereses frente a un tribunal imparcial.
* Contrario a lo argumentado en la sentencia de amparo, el hecho de que el actor pueda introducir argumentos no planteados en la sede administrativa no constituye una segunda oportunidad para plantear la ilegalidad del acto administrativo, sino que el derecho de acceso e impartición de justicia se vería amplificado en favor del gobernado sin afectar a la autoridad.
* Lo anterior, pues la autoridad puede sostener la legalidad de su acto al contestar la demanda, sin cambiar los fundamentos de su resolución, pues dicha exigencia obedece a una situación de seguridad jurídica impuesta por el artículo 16 de la Constitución Federal de fundar y motivar debidamente sus actos.
* Bajo la interpretación del Tribunal Colegiado, contrario sensu, se estaría afirmando que el recurso de revocación federal carece de eficacia y trascendencia que impide el acceso y a la administración de justicia, pues el proceso contencioso federal es de litis abierta; sin embargo, es de explorado derecho que el recurso de revocación federal considerando el principio de litis abierta, resulta un medio eficaz de defensa.
* El tribunal colegiado sostuvo que el principio de paridad procesal implica que, si a la autoridad demandada le está prohibido mejorar los argumentos y motivos de la resolución, a la parte actora tampoco se le puede permitir introducir nuevos argumentos que no planteó en el recurso de revisión. Estima que dicha interpretación es incorrecta, pues dicha limitante está dirigida a la autoridad administrativa, que está obligada a fundar y motivar los actos que emitan, sin que por ello se rompa el equilibro procesal entre las partes. Así, el principio de paridad procesal se encuentra armonizado con el principio de litis abierta, y no con el de litis cerrada.
* Argumenta que el tribunal del conocimiento consideró que el principio de definitividad se encuentra contenido en el artículo 14, fracción III, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo Estatal, mismo que impide introducir en el juicio argumentos no expresados en sede contenciosa; sin embargo, dicha interpretación es incorrecta, pues lo que establece el numeral no es el principio de definitividad sino el de seguridad jurídica al proscribir la posibilidad de que se impugne un mismo acto administrativo de manera simultánea para evitar resoluciones contradictorias.
* Aduce que sólo se puede hablar del principio de definitividad si el recurso fuera obligatorio; no obstante, tiene carácter optativo, por lo que, de una interpretación pro persona y progresiva, se concluye que el gobernado puede introducir en el juicio argumentos no hechos valer en sede administrativa sin que se trastoque ningún principio procesal.
* Argumenta que contrario a lo determinado por el tribunal del conocimiento, el principio de litis abierta no va en contra del principio de paridad procesal porque la autoridad puede defender la resolución impugnada en su contestación de demanda, sin que pueda mejorar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada, pues tiene la obligación constitucional de emitir sus actos debidamente fundados y motivados.
* También es incorrecta la conclusión alcanzada por el órgano colegiado en el sentido de que el cambio de litis abierta a cerrada no vulnera derecho humano alguno, ya que dicho cambio, considerando los principios de progresividad y pro persona, sí restringió en perjuicio del gobernado el derecho a una defensa adecuada y el acceso a la impartición de justicia en el juicio contencioso fiscal local, ya que los argumentos no planteados en sede administrativa devienen inoperantes en sede contenciosa. Aun cuando el gobernado pueda acudir al juicio contencioso de manera directa, con el establecimiento de la litis cerrada se restringe, sin ninguna razón constitucional válida, su derecho a la defensa, tomando en cuenta que quien resuelve el recurso es la propia autoridad administrativa y no un tribunal imparcial.
* El Tribunal Colegiado se equivoca al afirmar que el principio de litis abierta no se encuentra expresamente establecido en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, evidenciando la intención del legislador de disponer que el juicio contencioso es de litis cerrada. Lo anterior, puesto que el Código Fiscal del Estado, donde se preveía anteriormente el juicio contencioso, contenía el principio de litis abierta, por lo que, si el legislador hubiera decidido hacer el cambio a un sistema de litis cerrada, así lo hubiera establecido expresamente en su exposición de motivos, al tratarse de una restricción al derecho humano a la defensa.
* Señala que de la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, se advierte que el motivo fundamental que llevó al legislador a instaurar el juicio administrativo en dicha ley, fue regular la temática de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y de las faltas administrativas vinculadas con particulares, con motivo del reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, más no cambiar el sistema de impartición de justicia administrativa en el Estado.
* El Tribunal Colegiado se equivoca al afirmar que el juicio contencioso es de litis cerrada, pues al ser un procedimiento mayormente inquisitivo que tiende al orden público y al interés social, el Tribunal de Justicia Administrativa local tiene facultades de plena jurisdicción para hacer cumplir sus determinaciones, lo cual implica que no necesariamente tiene que sujetarse inexorablemente a la litis planteada.
* Precisa que los artículos 57, 59 y 60 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, prevé que en la sentencia se puede declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada por la indebida aplicación de las disposiciones aplicables al fondo, lo cual debe entenderse bajo la perspectiva de la litis abierta.
* Argumenta que contrario a lo resuelto por el tribunal colegiado del conocimiento, el juicio contencioso administrativo-fiscal local, se rige por el sistema de litis abierta y, más aún, cuando no existe disposición en contrario que impida plantear concepto de impugnación no formulados en el recurso administrativo.
1. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Con auto de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de este Máximo Tribunal admitió el recurso de revisión, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, turnarlo al entonces Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito para la emisión del acto de radicación respectivo.
2. **Avocamiento.** El treinta de agosto de dos mil veintitrés, el Presidente de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó que se remitieran los autos al entonces Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución.
3. **Recurso de revisión adhesiva.** Con el acuerdo de admisión del presente recurso de revisión fue notificado a la Procuraduría Fiscal del Gobierno del Estado de Baja California Sur, en su calidad de autoridad tercera interesada; sin embargo, a la fecha no obra en autos su adhesión al recurso.
4. **Readscripción de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.** En sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés el Tribunal Pleno aprobó la readscripción de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf a la Primera Sala de este Alto Tribunal, con efectos a partir del diecisiete de noviembre siguiente, habiéndose determinado que la totalidad de los asuntos radicados en esta Sala y que estuvieran asignados hasta ese momento al entonces Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, se returnen a través de esta Presidencia a la Ministra que se adscribe, cuestión que quedó asentada en autos a través del acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.
5. **COMPETENCIA**
6. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX[[1]](#footnote-2), de la Constitución General de la República; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo[[2]](#footnote-3); 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[[3]](#footnote-4), ambas vigentes a partir del ocho de junio de dos mil veintiuno y los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023 y su instrumento modificatorio de diez de abril de dos mil veintitrés[[4]](#footnote-5), toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en amparo directo en la que existe una posible cuestión de constitucionalidad y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.
7. **OPORTUNIDAD**
8. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte recurrente el miércoles diez de agosto de dos mil veintidós; por lo que dicha notificación surtió efectos el jueves once siguiente. Por tanto, el plazo de diez días establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del viernes doce al jueves veinticinco del mismo mes y año, descontándose los días trece, catorce, veinte y veintiuno de agosto de dos mil veintidós por ser sábados y domingos.
9. En ese orden de ideas, si el escrito de recurso de revisión se ingresó de manera electrónica por el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el miércoles veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.
10. **LEGITIMACIÓN**
11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, en virtud de ser apoderado legal de la persona moral quejosa, personalidad reconocida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito en el juicio de amparo.
12. **ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO**
13. Esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo. Esta determinación se sustenta en las siguientes razones:
14. Inicialmente, debe destacarse que en las reformas constitucionales de dos mil once se modificó sustancialmente el régimen del juicio de amparo cambiando la expresión que se refería a las sentencias que “*decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley*”, para ampliar la procedencia a “*sentencias que decidan sobre la constitucionalidad de normas generales*” y se agregó expresamente un supuesto de procedencia del recurso de revisión que se había establecido previamente por la vía jurisprudencial, consistente en el caso en que el tribunal colegiado omita el estudio de alguna cuestión de constitucionalidad que hubiera sido planteada en la demanda, por lo que en la fracción IX del artículo 107 constitucional, se estableció lo siguiente:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[…]

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

[…]

1. Así, se conservó la esencia de este recurso en cuanto a que se trata de un medio de defensa extraordinario, pues por regla general el amparo directo sigue siendo uni-instancial. Además, hay otro elemento crucial para la procedencia del recurso, no basta con que en el asunto esté involucrado algún tema de constitucionalidad, sino que es necesario que este Tribunal Constitucional considere que, con motivo de la resolución del recurso, se fijará un criterio de importancia y trascendencia.
2. El citado precepto constitucional establece que los criterios sobre cuándo debe estimarse que un asunto reviste las características de importancia y trascendencia serán fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de acuerdos generales del Pleno, por lo que éste expidió el Acuerdo General 9/2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince, en el que estableció que para determinar si es procedente o no el recurso de revisión, una vez actualizados los presupuestos procesales (como la competencia, legitimación, oportunidad del recurso –en su caso–, entre otros), es necesario que se cumplan las dos condiciones establecidas tanto en la Constitución Federal como en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo[[5]](#footnote-6), a saber:
	1. En la revisión debe subsistir alguna cuestión de constitucionalidad. Es decir, la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.
	2. El asunto debe fijar un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los lineamientos sentados por ésta en acuerdos generales.
3. Respecto de este segundo punto, dicho Acuerdo General 9/2015 estableció los lineamientos que permiten determinar si en un dado caso puede estimarse que el asunto reviste las cualidades de importancia y trascendencia, de la siguiente manera:

SEGUNDO. Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del Punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

1. Con ello, se permite a esta Suprema Corte valorar de manera discrecional si, a su juicio, la resolución de un determinado asunto puede: (I) dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o (II) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.
2. Luego, el once de marzo de dos mil veintiuno, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional, en lo que interesa al precepto en estudio, se advierte que ahora las resoluciones que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo no admiten recurso alguno, salvo que el asunto revista un “***interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos***”, lo cual queda a discreción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. En efecto, de la exposición de motivos de veinte de febrero de dos mil veinte y de la discusión de veintisiete de noviembre de ese año, se advierte que la intención del legislador al prever como requisito un “**interés excepcional**” en materia constitucional o de derechos humanos consistió en dotar de mayor fuerza la discrecionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir qué asuntos resolverá y, con ello, fortalecerlo como Tribunal Constitucional.
4. Así, el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo, conforme al régimen jurídico actualmente vigente, permite a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hacer una valoración discrecional de los méritos de cada asunto, para determinar si a su juicio procede o no el recurso de revisión extraordinario. Esto tiene como finalidad la de fortalecer el carácter de órgano —terminal— de este Tribunal Constitucional, pero sin que esto entorpezca sus labores cotidianas.
5. Es por este motivo que la aceptación de un recurso de revisión está sujeta a las dos condiciones mencionadas, que son de apreciación discrecional y subjetiva por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de cuándo un criterio puede llegar a impactar de manera relevante al orden jurídico nacional o de cuándo algún criterio jurisprudencial sobre un tema de constitucionalidad puede contravenirse.
6. Así, de acuerdo con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, las resoluciones en los juicios de amparo directo que emitan los tribunales colegiados de circuito **no admiten recurso alguno** salvo que las sentencias: **a)** decidan sobre la constitucionalidad de normas generales; **b)** establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o **c)** hayan omitido el estudio de la constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto constitucional, cuando ello se haya planteado en la demanda de amparo.
7. Los anteriores requisitos son alternativos; es decir, basta que se dé uno u otro para que en principio resulte procedente el recurso de revisión en amparo directo; sin embargo, como se mencionó, existe un segundo requisito que se debe cumplir, consistente en que los temas de constitucionalidad a analizar revistan un **interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos**.
8. En el caso concreto se cumple con el **primer requisito de procedencia**, en virtud de que en la demanda de amparo, específicamente, en el primer concepto de violación, se planteó que el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de California Sur, era inconstitucional porque vulnera los principios de progresividad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, debido a que tal procedimiento pasó de regirse por el principio de litis abierta al de litis cerrada, lo cual modificó en perjuicio de los gobernados el sistema de impartición de justicia en materia administrativa y fiscal; además, con ello se suprimió la posibilidad de hacer valer argumentos que no se plantearon en la sede administrativa.
9. El concepto de violación en el que se propuso la inconstitucionalidad del artículo mencionado, se calificó por el tribunal colegiado del conocimiento como **infundado**, debido a que la adopción del principio de litis cerrada se justifica en el objeto de armonizar al juicio contencioso administrativo con los diversos principios que lo rigen, así como garantizar la paridad procesal entre las partes, la efectividad de los recursos en sede administrativa y la administración efectiva de justicia.
10. Con lo anterior, se tiene por cumplido el primer requisito de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, al haberse planteado en la demanda de amparo un tema de constitucionalidad de normas generales, que fue motivo de pronunciamiento por el tribunal colegiado respectivo y, cuyas relativas consideraciones, se combaten en el escrito de agravios.
11. Asimismo, el tema en estudio **entraña un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos**, de acuerdo con el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, porque su resolución dará lugar a un pronunciamiento novedoso y relevante, ya que no se ha analizado por esta Primera Sala de este Alto Tribunal la regularidad constitucional del artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur.
12. En el presente asunto, el examen de constitucionalidad permitirá a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar si la norma tildada de inconstitucional viola el principio de progresividad de los derechos humanos, en relación con el específico de acceso a la justicia, con motivo del tránsito de un régimen de litis abierta a otor de litis cerrada.
13. **PRESICIÓN DE LITIS**
14. Antes de proceder al estudio de fondo, debe precisarse que el presente fallo se pronunciará sólo respecto de los argumentos planteados en relación con el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur; sin que sea óbice para ello que en la sentencia recurrida, el escrito de agravios y en el auto admisorio del presente recurso se haga referencia también al artículo Tercero del Decreto número 2530, publicado en el Boletín del Gobierno del Estado, el catorce de mayo de dos mil dieciocho.
15. Lo anterior, porque el referido artículo Tercero del Decreto número 2530, sólo derogó el Título VI del Código Fiscal del Estado y Municipios de Baja California Sur, que contiene los artículos 246 al 312 del citado ordenamiento legal, en los cuales se regulaba anteriormente el juicio contencioso administrativo local, bajo el principio de litis abierta, mientras que la quejosa se duele de que la legislación vigente que le fue aplicada, ahora establece el diverso principio de litis cerrada.
16. En ese orden de ideas, el artículo Tercero del Decreto número 2530, publicado en el Boletín del Gobierno del Estado, el catorce de mayo de dos mil dieciocho no genera perjuicio alguno a la quejosa, en virtud de que la sola derogación del Título VI del Código Fiscal del Estado y Municipios de Baja California Sur no genera la instauración del principio de litis cerrada en el juicio contencioso local, sino que, en todo caso, ello deriva de lo previsto por las disposiciones que actualmente rigen tal proceso.
17. Por tanto, independientemente de si se aplicó o no a la quejosa el artículo Tercero del Decreto número 2530, lo cierto es que no le irroga perjuicio alguno, razón por la cual no es posible pronunciarse respecto de su regularidad constitucional en el presente recurso.
18. En consecuencia, dado que (como se desarrollará en párrafos subsecuentes) es el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, del cual se aprecia que el juicio contencioso administrativo en esa entidad federativa se rige bajo el principio de litis cerrada, entonces será tal norma respecto de la cual se llevará a cabo el análisis respectivo.
19. **ESTUDIO DE FONDO**
20. La recurrente refiere que, contrario a lo resuelto por el tribunal colegiado, la derogación del sistema de litis abierta en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur es contrario al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, contenido en el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues limita el derecho de acceso efectivo a la justicia contenido en el precepto 17 de la misma Constitución Federal.
21. Lo anterior, pues el juicio contencioso administrativo local pasó de regirse por un principio de litis abierta a una litis cerrada, lo que modificó en perjuicio de los gobernados el sistema de impartición de justicia en materia administrativa y fiscal, debido a que suprimió la posibilidad de hacer valer argumentos que no habían sido planteados en sede administrativa.
22. Refiere que la derogación del sistema de litis abierta y la adopción del sistema de litis cerrada le resta eficacia al juicio contencioso administrativo local, lo cual es regresivo y obstaculiza los derechos de defensa y acceso a la justicia.
23. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el agravio referido es **fundado**, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

**VI.1. Derecho de acceso a la justicia**

1. Dado que la recurrente aduce que el artículo cuya inconstitucionalidad se arguye en el presente recurso es contrario al principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, pues limita la garantía que se había alcanzado respecto del derecho de acceso efectivo a la justicia, contenido en el precepto 17 de la misma Constitución Federal, es conveniente hacer referencia a su contenido.
2. El derecho de acceso efectivo a la justicia puede ser estudiado en tres dimensiones. Desde el punto de vista formal, el derecho de acceder a la justicia supone la consagración universalista del derecho y la entrada sin restricción a los tribunales y otros medios institucionales de defensa de los derechos. En su vertiente sustantiva, el acceso a la justicia se refiere al contenido protector de las resoluciones recaídas sobre pretensiones legítimas. Finalmente, un entendimiento estructural del acceso a la justicia examina el contexto social y económico que determina si se puede acudir o no a un tribunal u otro medio institucional de defensa, así como la forma, condiciones y consecuencias de ello.
3. La anterior concepción tridimensional del acceso a la justicia compromete a mirar las desigualdades existentes en el país y la forma en que éstas inciden en los procesos de deducción de pretensiones legítimas.
4. De manera concreta, el derecho a una tutela judicial efectiva[[6]](#footnote-7), previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal comprende la exigencia de que, a toda persona sujeta a la jurisdicción del Estado, se le administre justicia por tribunales independientes, imparciales y previamente establecidos, los cuales deberán impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes. Igualmente, las personas deben tener derecho a plantear su pretensión o su defensa y a que los órganos jurisdiccionales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial[[7]](#footnote-8).
5. Esto es, de acuerdo con el mismo artículo 17 de la Constitución Federal y de los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **el derecho de acceso a la justicia comprende los derechos al debido proceso, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva**.
6. Este Alto Tribunal ha señalado que el contenido de este derecho incluye la posibilidad de promover la actividad jurisdiccional ante tribunales competentes e imparciales a fin de que, una vez cumplidos los requisitos procesales, se obtenga una decisión que resuelva sobre las pretensiones aducidas[[8]](#footnote-9). De ahí que principios como el de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita integren ese derecho, además el acceso a los tribunales no puede supeditarse a condiciones innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, pues ello constituiría un obstáculo entre los sujetos de derecho y los tribunales[[9]](#footnote-10).
7. En efecto, la mayoría de los requisitos previstos en el proceso, como es la exigencia de cumplir con los plazos legales, están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos. Así, el derecho de acceso a la justicia es un mandato esencial que hace posible la protección del resto de los derechos humanos; no es una garantía meramente adjetiva sino un derecho en sí, como instrumento para la justiciabilidad del resto de derechos.
8. Por lo que hace al debido proceso, como derecho complejo e instrumental, busca que la libertad y demás derechos de las personas no se vean afectados arbitrariamente ante la ausencia, insuficiencia o deficiencia de un proceso justo en el que se sigan determinados tipos de reglas y principios. Así lo ha sostenido esta Primera Sala al resolver los amparos directos en revisión 3758/2012, 1519/2013 y 1009/2013 y el amparo en revisión 42/2013.
9. En dichos asuntos, se explicó que el debido proceso se desdobla en dos vertientes: una vertiente adjetiva referida a las formalidades esenciales del procedimiento y una vertiente sustantiva que enlista determinados bienes constitucionalmente protegidos: la libertad, propiedad, posesión y otros derechos. La vertiente adjetiva o formal de este derecho tiene como finalidad la consecución de un juicio justo y se entiende como la posibilidad que tienen las personas de acceder a la justicia, plantear sus acciones o excepciones, probar los hechos y razones que estimen pertinentes y alegar lo que consideren relevante para la resolución de su causa.
10. Al respecto, esta Primera Sala ha afirmado que el derecho al debido proceso contiene un núcleo duro que debe observarse de manera inexcusable en todo el procedimiento jurisdiccional con el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento que, en conjunto, integran el “derecho de audiencia”, el cual permite una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que eventualmente provocaría el acto de autoridad. Estas formalidades son: 1) notificación del inicio del procedimiento; 2) oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) oportunidad de alegar; 4) una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y 5) la posibilidad de impugnar dicha resolución[[10]](#footnote-11).
11. Las formalidades esenciales del procedimiento constituyen el mínimo de garantías que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado. De esta forma, el debido proceso entrelaza las nociones de proceso justo con otros derechos fundamentales como la defensa adecuada y el acceso a la justicia. Un juicio justo debe garantizar la satisfacción de los requisitos de prontitud, completitud, imparcialidad y efectividad, en congruencia con los artículos 17 de la Constitución Federal, 8 y 25 del Convención Americana sobre Derechos Humanos.[[11]](#footnote-12)

**VI.2. Principio de progresividad de los derechos humanos, en su vertiente de no regresividad**

1. Precisado lo anterior, es necesario hacer referencia al principio de progresividad de los derechos humanos, para estar en aptitud de resolver el tema planteado.
2. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[[12]](#footnote-13) y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
3. Este principio surge en el derecho internacional de los derechos humanos y tiene entre sus antecedentes el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en su artículo 5.2 que *“no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte […]”* y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 29, inciso b), que señala que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.
4. En términos generales, el principio en estudio ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.
5. El principio de progresividad puede descomponerse en varias exigencias de carácter positivo y negativo[[13]](#footnote-14), dirigidas tanto a los creadores de las normas jurídicas como a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas: legislativas, administrativas o judiciales.
6. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y, para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.
7. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido emitir actos legislativos que **limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos**, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.
8. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución Federal como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad), y a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).
9. En suma, el principio de progresividad conlleva la idea de un progreso gradual (y la prohibición de regresión injustificada) del alcance y la tutela que se brinda a los derechos humanos; es decir, la idea de que la plena efectividad de los derechos, debido a las circunstancias de la realidad, generalmente no puede obtenerse de inmediato, pero su disfrute siempre debe mejorar.
10. De lo antes dicho[[14]](#footnote-15), es posible apreciar que el principio de progresividad, específicamente en su vertiente de no regresividad, requiere de una comparación frontal de los contenidos de los actos o medidas en cuestión para estudiar una posible violación, para lo cual se debe:
11. Analizar el nivel mínimo de protección que el poder legislativo ya había otorgado al derecho de acceso a la justicia;
12. Valorar el cambio realizado en la tutela y garantía del derecho de acceso a la justicia derivado de la reforma;

1. Determinar si existe o no un menoscabo injustificado del derecho humano en cuestión es decir, si la medida que se analiza tiene como finalidad tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social) y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente era mayor; y,

1. De existir un menoscabo injustificado, lo procedente para este Tribunal Constitucional sería asegurar la protección del nivel mínimo que ya se hubiera alcanzado a través de la declaración de inconstitucionalidad del precepto que lo transgreda.
2. Ahora, ya que debe analizarse si resulta regresivo el cambio del principio de litis abierta hacia el de litis cerrada, en el procedimiento contencioso administrativo para el Estado de Baja California Sur, lo cual, a su vez, está relacionado con la interposición de un recurso administrativo previo a acudir al proceso jurisdiccional, es necesario hacer una breve referencia al contenido y características de los referidos principios y de los recursos administrativos.

**VI.3. Recursos administrativos**

1. Los recursos administrativos son un medio interno de control de los actos que emite la administración pública, a través de los cuales el particular puede impugnarlos, con el fin de que la propia autoridad los revise y, una vez agotado el procedimiento previsto legalmente para ello, se dicte una resolución a través de la cual, según sea el caso, los revoque, modifique o confirme.
2. Desde la perspectiva de la administración pública, los recursos administrativos tienen la característica de permitir a la autoridad la revisión de sus actos para enmendar (a través de la resolución que emita) los errores y violaciones legales que afecten la esfera jurídica de los particulares.
3. Desde el punto de vista de los gobernados, pueden considerarse como medios de defensa que tutelan su esfera jurídica contra actos de la autoridad administrativa que afecten su esfera jurídica.
4. Tal autotutela de los actos administrativos redunda en la ventaja de evitar (en la medida de lo posible) un proceso jurisdiccional posterior, lo cual reduciría cargas legales, procesales y económicas, tanto para las autoridades como para los administrados. Asimismo, se reduce la presión o carga de trabajo en los tribunales contencioso administrativos.
5. Por su propia naturaleza de medio de control interno de los actos que emite la administración pública, la legalidad de las resoluciones que recaen a los recursos administrativos es impugnable ante órganos jurisdiccionales especializados, es decir, ante tribunales de lo contencioso administrativo o más recientemente denominados en nuestro marco jurídico como tribunales de justicia administrativa.
6. A nivel federal, el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión para emitir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al cual se le dota de plena autonomía para dictar sus fallos, a través de los cuales (entre otros aspectos) debe encargarse de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.
7. De forma similar, en el diverso artículo 116, fracción V, de la propia Constitución Federal, se prevé que las constituciones locales y las leyes de los Estados, deberán establecer Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, tanto local como municipal.
8. En ese orden de ideas, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales se encuentran obligados a instaurar tribunales de justicia administrativa, para lo cual cuentan con libertad de configuración en relación con la organización, funcionamiento y procedimientos que habrán de regir a tales órganos jurisdiccionales, siempre y cuando se respete la característica de plena autonomía.
9. Con base en ello, se advierte que las legislaturas locales pueden confeccionar los procesos sobre los cuales deberán instruirse y resolverse los litigios en los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas y determinar cuáles serán los principios procesales sobre los cuales se regirán.
10. Entre los distintos principios procesales sobre los cuales puede erigirse un proceso jurisdiccional, se encuentran los de litis abierta y de litis cerrada, mediante los cuales se determina la forma en que se integrará el objeto del litigio o juicio respectivo, es decir, cuáles serán los actos cuya legalidad se analizará, las reglas que establecen los momentos y formas para plantear las pretensiones del actor, los argumentos de defensa del demandado, así como el ofrecimiento y exhibición de los elementos de convicción o pruebas de las partes.

**VI.4. Principios de litis cerrada y litis abierta**

1. En términos generales, el principio de litis cerrada implica la existencia de reglas poco flexibles sobre lo que podrá ser el objeto o materia del juicio, ya que sólo el acto señalado en la demanda inicial, así como los argumentos y pruebas planteados y exhibidos, en el momento o etapa procesal prevista para ello, podrán ser motivo de pronunciamiento por parte del juzgador. Por tanto, todo planteamiento o prueba que no se adujo o exhibió en el momento expresamente establecido por la norma adjetiva, no puede ser tomado en consideración o valorado, por haber precluido el derecho respectivo.
2. Por su parte, el principio de litis abierta (también en términos amplios) permite mayor flexibilidad en la integración del objeto del litigio, ya que la pretensión o el acto demandado no se limita a lo señalado en el escrito inicial de demanda, sino que puede integrarse con los actos necesarios para satisfacer cabalmente tal pretensión, incluso se permite una actividad de carácter inquisitiva por el juzgador, es decir, puede ordenar diligencias para mejor proveer y recabar los elementos necesarios para resolver el fondo del asunto. Asimismo, existe mayor laxitud respecto de la preclusión del derecho para plantear argumentos y exhibir pruebas, ya que se permite aducirlos y presentarlas en más de una sola etapa procesal.
3. La determinación, por parte del legislador, de cuál de los dos principios de referencia imperará en el juicio contencioso, tiene una especial trascendencia en la materia administrativa, debido a que, según se dio noticia en párrafos que anteceden, existen medios de control interno de los actos que emite la administración pública, por lo cual, los particulares suelen iniciar el ejercicio de su derecho a la defensa y al acceso a la justicia, en la propia sede administrativa, cuya resolución será el motivo de controversia ante el tribunal de justicia administrativa.
4. En otras palabras, la impugnación de un acto de autoridad suele iniciar ante la propia autoridad o su superior jerárquico, a través de un recurso de carácter administrativo, cuya resolución, a su vez, puede controvertirse mediante un juicio contencioso, que será resuelto por el tribunal de justicia administrativa competente.
5. De tal forma, dependiendo de la confección de la litis del juicio contencioso (abierta o cerrada) se permitirá que la controversia se fije sólo respecto de la resolución que recaiga al recurso administrativo o, por lo contrario, que el litigio incluya el análisis de la legalidad del diverso acto originalmente recurrido; que se admitan y valoren sólo las pruebas ofrecidas y exhibidas en la fase administrativa o que se analicen elementos de convicción diversos; que precluya el derecho para argumentar, al no haberlo ejercido en el recurso previo, o que se permitan nuevos planteamientos durante la impugnación propiamente jurisdiccional.
6. Cabe destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación con las características y alcances de los principios de litis abierta y cerrada en el juicio contencioso administrativo en nuestro país, según han evolucionado las disposiciones aplicables, como se detalla en párrafos subsecuentes.
7. En relación con el principio de litis cerrada, al resolver la contradicción de tesis 23/92,[[15]](#footnote-16) la Segunda Sala de este Alto Tribunal estimó que el juicio contencioso promovido contra resoluciones recaídas a un recurso administrativo, tenía (entre otras) las siguientes características:
* Nuestro país se inspiró en el sistema francés para la redacción de la Ley de Justicia Fiscal, primer ordenamiento regulador de la justicia administrativa y del juicio contencioso administrativo, que es el que procede contra resoluciones que recaen a los recursos administrativos.
* Entre los principios fundamentales del contencioso francés que fueron incorporados a nuestro régimen, están los conocidos por la doctrina con los nombres de "jurisdicción revisora" y "decisión previa", a los cuales cabría agregar otro, adoptado más bien por sistemas judicialistas como el de España y otros países de Sudamérica, relacionado con la necesidad de que la resolución reclamada haya "causado estado en sede administrativa".
* Conforme a los dos primeros, la jurisdicción contencioso administrativa cumple solamente una función revisora de la actuación de la administración, por lo cual en principio y salvo contadas excepciones, está impedida para conocer de asuntos en los cuales no exista un pronunciamiento previo de aquélla, es decir, una decisión susceptible de ser revisada.
* De acuerdo con el tercero, no basta simplemente la existencia de esa decisión previa; es necesario además que, previamente a la promoción del juicio, se interpongan en su contra todos los recursos administrativos procedentes, de manera tal que ante el tribunal se impugne una resolución que haya quedado firme en sede administrativa (con la salvedad de que los recursos tengan el carácter de optativos).
* El estudio de alegaciones que no se hicieron valer como agravio en el recurso administrativo correspondiente, no puede abordarlas el tribunal ante quien se ventile el juicio contencioso administrativo; de hacerlo se estarían introduciendo en esa instancia, cuestiones nuevas que no fueron materia de la litis originalmente planteada.
* Conforme al artículo 132, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación (vigente en ese entonces) no se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente, lo cual refleja la inclusión del principio de preclusión por no combatir expresamente actuaciones administrativas. En consecuencia, en caso de incluirse en el juicio de nulidad temas diversos a los sometidos en aquellos recursos, la Sala no puede ni debe pronunciarse para resolverlos.
* Al intentar el recurso, el particular tiene que hacer valer todos los argumentos que constituyen su defensa, pues al acudir al juicio de nulidad ya no podrá formular argumentos nuevos, porque el acto que ahora se reclama en el contencioso administrativo no lo es la resolución que originó el recurso, sino la resolución que recayó a dicho medio de defensa, pues ésta sustituye a aquélla.
* Conforme al entonces vigente artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, la litis del juicio contencioso se forma con la resolución que recayó al recurso administrativo, los argumentos en contra de dicha resolución que constituyen la defensa del actor y sus pruebas, así como con la contestación de la demanda, la que en caso de la autoridad, ya no podrá cambiar los fundamentos de la resolución impugnada, sino limitarse a defender sus motivos y fundamentos que la llevaron a emitirla en determinado sentido.
* Atendiendo al principio de paridad procesal, como a la autoridad demandada le está prohibido mejorar sus motivos y fundamentos de la resolución que se le impugna, la parte actora tampoco puede introducir nuevos argumentos que no propuso en el recurso pudiendo haberlo hecho.
* Conforme al texto, vigente en ese entonces, de las fracciones V y VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, las cuestiones que se pretendan aducir en el juicio de nulidad, deben ser antes sometidas al criterio de las autoridades administrativas para que ellas, a la luz de las razones que el interesado invoque, pueda corregir sus actos, lo cual no sería factible si se propusiera directamente a las Salas Fiscales el análisis de argumentos no aducidos ante la administración pública.
* Lo que se impugna en el juicio de nulidad, y que integra la litis, es la resolución que recayó al recurso administrativo y no la resolución que lo originó, porque aquélla sustituye a ésta.
* Por tanto, todos los argumentos que se hagan valer como conceptos de anulación, deben ir encaminados a combatir la resolución sustituta, sin que se puedan hacer valer argumentos no propuestos en dicho recurso, cuando pudieron haberse realizado en ese momento, pues en este caso el tribunal que conozca del juicio debe desestimarlos.
* Resultaría injustificado examinar la legalidad del acto que se reclama a la luz de razonamientos o hechos que no conoció la autoridad ante quien se llevó el recurso administrativo, al no haberse propuesto a la misma.
* Si bien el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación prevé que se examinen "todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado", lo cierto es que ello obedece sólo al principio de congruencia de las resoluciones, pero tal circunstancia no puede llevar al extremo de determinar que en el juicio de nulidad el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse en su resolución hasta de planteamientos no propuestos en aquel recurso.
* Apreciarlo de otra manera, implicaría trastocar, desvirtuar y aniquilar diversas disposiciones que inciden en el problema, que involucran los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal.
1. Del precedente de mérito, se aprecia que conforme a las disposiciones legales que regían el juicio contencioso al momento de resolverse la contradicción de tesis, era aplicable el principio de litis cerrada, conforme al cual: a) al intentar el recurso, el particular tiene que hacer valer todos los argumentos que constituyen su defensa; b) al acudir al juicio de nulidad ya no podrá formular argumentos diversos a los que se plantearon como agravio en el recurso administrativo correspondiente, so pena que, de hacerlo, no podrán analizarse al haber precluido su derecho para ello; c) el acto impugnado en el juicio no es la resolución que originó el recurso, sino la resolución que recayó a dicho medio de defensa, pues ésta sustituye a aquélla; d) la litis del juicio contencioso se forma con la resolución que recayó al recurso administrativo, los argumentos en contra de dicha resolución que constituyen la defensa del actor y sus pruebas, así como con la contestación de la demanda; e) si la autoridad no puede cambiar los fundamentos y motivos de la resolución que recayó al recurso, entonces el particular tampoco puede aducir planteamientos no formulados en esa instancia, atendiendo a los principios de preclusión y paridad procesal.
2. Por otro lado, al resolver la contradicción de tesis 171/2002,[[16]](#footnote-17) la Segunda Sala hizo referencia al cambio que experimentó el juicio contencioso federal al transitar del principio de litis cerrada al de litis abierta, bajo las consideraciones, en lo que al caso interesa, se sintetizan:
* El quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco se reformó el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, para ahora establecer: “*Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.*”
* Al comparar el texto anterior con el reformado, se aprecia que el juicio contencioso cambia de litis cerrada a litis abierta, la cual admite expresamente argumentos no planteados en el recurso administrativo.
* Asimismo, ahora cuando el recurrente acude al juicio de nulidad en contra de la resolución dictada en el recurso, se deberá considerar que también impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, aunque no lo exprese, pues tal precepto establece la presunción en beneficio del gobernado de que también impugna la resolución originalmente recurrida.
* La litis abierta comprende:
1. La resolución impugnada y también la recurrida, en la parte que continúe afectando al demandante.
2. Los nuevos argumentos, que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, así como los dirigidos a impugnar la nueva resolución.
3. Los argumentos reiterativos contra la resolución originalmente recurrida.
* De la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal para expedir nuevas leyes fiscales y modificar otras, presentada el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y cinco ante la Cámara de Diputados, se advirtió que la reforma tuvo la intención de simplificar las formalidades del procedimiento contencioso, permitiendo que los contribuyentes puedan hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo, evitando, de esta forma, que se les tache de insuficientes. La reforma se complementó con la obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de pronunciarse sobre la legalidad de la resolución originaria, en la parte que no satisfaga el interés jurídico del demandante.
* Recoger el principio de “litis abierta”, conlleva la simplificación de las formalidades del procedimiento contencioso administrativo, pues todos los argumentos, ya sean novedosos, o bien reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal.
* La litis abierta en el juicio de nulidad permite una extendida defensa en contra de la resolución impugnada, lo cual implica que puede hacer valer en sus conceptos de impugnación argumentos ya aducidos en el recurso administrativo, o bien cuestiones novedosas no propuestas en esa instancia, referidos a la resolución originaria, en el entendido de que están dirigidos a controvertir tanto la resolución impugnada como la recurrida, incluso cuando el actor no lo exprese.
* La litis abierta no contiene limitante ni condición alguna para el demandante del juicio de nulidad respecto de los argumentos que puede plantear, pues el Tribunal estará en todo tiempo obligado a estudiar los conceptos de impugnación que estén referidos a la resolución recurrida, considerando que también con ellos impugna la que recayó al recurso, sin que pueda desatenderse de su estudio calificándolos de ineficaces o inoperantes.
1. De las consideraciones de referencia, se aprecia que la reforma a las disposiciones legales que regían el juicio contencioso federal generaron una transición del principio de litis cerrada al de litis abierta, conforme al cual: a) cuando el recurrente acude al juicio de nulidad en contra de la resolución dictada en el recurso, se deberá considerar que también impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo; b) la litis en el juicio contencioso ahora comprende la resolución impugnada y también la recurrida (en la parte que continúe afectando al demandante), los nuevos argumentos (que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida y los dirigidos a impugnar la nueva resolución), así como los reiterativos contra la resolución originalmente recurrida; c) la reforma legislativa tuvo la intención de simplificar las formalidades del procedimiento contencioso y permitir una extendida defensa, ya que con ella los contribuyentes pueden hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo; d) la litis abierta no contiene limitante ni condición alguna para el demandante del juicio de nulidad respecto de los argumentos que puede plantear, pues el Tribunal estará en todo tiempo obligado a estudiar los conceptos de impugnación que estén referidos a la resolución originalmente recurrida, sin que pueda desatenderse de su estudio calificándolos de ineficaces o inoperantes.
2. Es precisamente la transición (antes descrita) del juicio contencioso administrativo federal, del principio de litis cerrada hacia el de litis abierta, lo que nos permite confrontar las características de ese proceso en particular, según el legislador se decante por una opción u otra:

|  |  |
| --- | --- |
| **Litis cerrada** | **Litis abierta** |
| Al interponer el recurso, el particular tiene que hacer valer todos los argumentos necesarios contra el acto recurrido, para preparar la futura integración de la litis en caso de un juicio contencioso. | Los agravios que se hagan valer desde el recurso no son determinantes en la integración de la litis en un posterior juicio contencioso, dada la posibilidad de plantear nuevos argumentos. |
| La litis del juicio contencioso se forma sólo con la resolución que recayó al recurso administrativo (que sustituye a la originalmente recurrida), los argumentos en contra de dicha resolución, así como con la contestación de la demanda. | La litis en el juicio contencioso comprende tanto la resolución impugnada como la recurrida (en la parte que continúe afectando al demandante), los nuevos argumentos (que pueden referirse a ambas resoluciones), así como los reiterativos contra el acto originalmente combatido, además de la contestación de demanda. |
| En el juicio no se podrán formular argumentos diversos a los que se plantearon en el recurso administrativo, ya que al haber precluido su derecho para ello, se declararán inoperantes o ineficaces. | No existe limitante para el actor en el juicio respecto de los argumentos que puede plantear, el Tribunal debe estudiar los conceptos de impugnación novedosos o reiterativos contra la resolución que recayó al recurso y la originalmente recurrida, sin que puedan calificarse como ineficaces o inoperantes. |
| Su establecimiento privilegia los principios procesales de preclusión, definitividad y paridad de partes. | Su introducción legislativa tuvo la intención de simplificar las formalidades del procedimiento contencioso y permitir una extendida defensa para los particulares. |

1. Pues bien, las anteriores consideraciones permiten concluir, en términos generales, que la litis abierta en el juicio contencioso que se promueve contra resoluciones que recayeron a un recurso administrativo, concede una protección más amplia o extendida al derecho al acceso a la justicia de los particulares, respecto de aquella que brinda la litis cerrada.
2. Ello se estima así, en virtud de que la litis abierta es más flexible respecto de las reglas procesales, ya que permite la posibilidad de que los argumentos que se adujeron como agravios en el recurso administrativo no condicionen ni limiten la forma en que se confeccionará la litis en un juicio contencioso posterior, es decir, se podrán aducir tanto razonamientos novedosos como reiterativos, los cuales podrán dirigirse en contra el acto originalmente combatido, como contra la resolución que recayó al recurso, sin que el tribunal de justicia administrativa pueda calificarlos de inoperantes o de ineficaces, evitando con ello resolver el fondo de lo planteado.
3. Por su parte, la litis cerrada es más estricta y condiciona a los particulares a hacer valer, desde el escrito de agravios del recurso administrativo, todos los argumentos necesarios contra el acto recurrido, para preparar la futura integración de la litis en caso de un juicio contencioso, debido a que no permite que en este último se planteen razonamientos novedosos o diversos a los que se adujeron originalmente ante la autoridad resolutora, además de que no se considera parte de la litis la resolución combatida de forma primigenia.
4. En consecuencia, la litis abierta, a comparación de la litis cerrada, flexibiliza más las reglas procesales, permitiendo formular argumentos novedosos hasta la demanda (o incluso la ampliación) del juicio contencioso, mientras que la litis cerrada es más formalista y condiciona el análisis de razonamientos a que se hubieren hecho valer desde el recurso administrativo, so pena de declararlos inoperantes.
5. En este punto, cabe precisar que cualquiera de las dos opciones (litis cerrada o litis abierta) garantiza el derecho de acceso a la justicia, pues en ambos casos el particular podrá plantear sus acciones o excepciones, probar los hechos y razones que estimen pertinentes, así como alegar lo que considere relevante para la resolución de su causa, obtener una resolución que dirima la controversia y tener la posibilidad de impugnarla.
6. Por ende, en principio, la sola elección por parte del legislador del principio de litis cerrada o del de litis abierta, para regir el procedimiento de un juicio contencioso, no transgrede el derecho fundamental de acceso a la justicia.
7. Sin embargo, lo que se analiza en el presente caso es, si una vez que se estableció el principio de litis abierta, sería posible regresar a la litis cerrada sin transgredir el principio de progresividad, previsto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su vertiente de no regresividad.

**VI.5. Análisis del artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, a la luz del principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad.**

1. Dicho lo anterior, procede verificar la actualización de los puntos referidos en párrafos que anteceden[[17]](#footnote-18) para determinar si en el caso concreto se transgredió el principio de progresividad, por presentarse una regresión en la garantía ya alcanzada respecto del derecho al acceso efectivo a la justicia, debido a que el juicio contencioso administrativo del Estado de Baja California Sur transitó del principio de litis abierta al de litis cerrada.
2. Por lo que hace al primer punto, es decir, a la verificación del nivel mínimo de protección que el poder legislativo de Baja California Sur ya había otorgado al derecho de acceso a la justicia, se advierte que el juicio de nulidad en ese Estado[[18]](#footnote-19), hasta la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, se regulaba en el Título VI denominado “Del Juicio de Nulidad” del **Código Fiscal del Estado y Municipios de ese Estado**, cuyo artículo 246 establecía lo siguiente:

“**Artículo 246.-** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Sur, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que el presente Código determina. A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente las prevenciones establecidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California Sur; en su defecto, el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

En el caso de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan conjuntamente juicio de nulidad, en el escrito inicial de la demanda deberán indicar el nombre del que se designe como representante común que será elegido de entre ellas mismas, y si no lo hicieren el magistrado designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

1. El artículo transcrito preveía que el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California Sur y, en su defecto, el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, serían aplicables de manera supletoria al juicio de nulidad. Además, que en los juicios iniciados por diversas personas se debía designar a un representante común.
2. Asimismo, disponía que, si la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfacía el interés jurídico del recurrente y éste la controvertía, se entendería simultáneamente impugnada la resolución recurrida, en la parte que continúa afectándolo, **pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso**.
3. Como se puede advertir, en el tercer párrafo del artículo 246 del Código Fiscal del Estado y Municipios del Estado de Baja California Sur, establecía expresamente el régimen de litis abierta que operaba en el juicio contencioso administrativo, pues señalaba que en el juicio de nulidad se podían formular conceptos de impugnación no planteados en el recurso de revocación.
4. El impacto procesal que la litis abierta tenía en el juicio contencioso administrativo en la entidad federativa de referencia, consistía en que la controversia a dilucidar incluía tanto la resolución impugnada como la recurrida, los nuevos argumentos (referidos a ambas resoluciones), así como los reiterativos contra el acto originalmente combatido, además de la contestación de demanda y pruebas que exhibiera la autoridad.
5. Como consecuencia de ello, los agravios que el particular hiciera valer desde el recurso no eran determinantes en la integración de la litis en un posterior juicio contencioso, dada la posibilidad de plantear nuevos argumentos; es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa local estaba obligado a estudiar todos los conceptos de impugnación, tanto los novedosos como los reiterativos, dirigidos tanto contra la resolución que recayó al recurso, como contra la originalmente recurrida, sin que pudiera calificarlos como ineficaces o inoperantes por no haberse aducido en el escrito de agravios primigenio.
6. Conforme a lo anterior, resulta manifiesto que, en el juicio de nulidad, el legislador de Baja California Sur había reconocido un mínimo de protección determinado con la previsión de una litis abierta, pues con ella se concedía una protección amplia o extendida al derecho al acceso a la justicia de los particulares, al permitir la expresión de argumentos de anulación hasta la demanda del juicio (o incluso su ampliación) sin que ello se limitara o condicionara a haber planteado tales razonamientos desde la interposición del recurso administrativo, aunado a que ampliaba la materia de la controversia en la fase jurisdiccional, al estimar que se tendrían como impugnados ambos actos (el originalmente combatido y el que recayó al recurso).
7. Ahora pasaremos al segundo punto, relacionado con el cambio ocurrido en la tutela del derecho de acceso efectivo a la justicia derivado de la emisión de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur.
8. Al respecto, la recurrente adujo que el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur es inconstitucional porque prevé una litis cerrada, contrario a la anterior legislación del juicio contencioso administrativo que se regulaba en el Código Fiscal del Estado y de los Municipios de Baja California Sur, en el que sí se preveía expresamente una litis abierta.
9. Para mejor entendimiento, tomar en consideración el texto del artículo 57 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, que establece lo siguiente:

“**Artículo 57.-** Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala que conozca del juicio, deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas que integran el Tribunal, podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.”

1. El artículo transcrito prevé que las sentencias que emita el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, tendiendo dicho órgano la facultad de invocar hechos notorios.
2. Asimismo, dispone que el Tribunal deberá analizar primero las causas de ilegalidad que puedan generar mayor beneficio al accionante; además, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios o causales de ilegalidad.
3. Establece que tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, sólo si se cuentan con los elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. Refiere que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.
4. Finalmente, prevé que en el caso de que en la sentencia se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.
5. Sin embargo, se aprecia que el legislador eliminó (o si se prefiere no incluyó expresamente) la porción normativa que con anterioridad establecía que, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisficiera el interés jurídico del recurrente y éste la controvirtiera, se entendería simultáneamente impugnada la resolución recurrida en la parte que continuara afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.
6. No es óbice para tal conclusión que el párrafo cuarto del artículo de referencia prevea que, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, porque tal pronunciamiento estaría condicionado a que, en primer lugar, se declarara la ilegalidad de la resolución que recayó al recurso, debido a que, con la modificación legislativa, ya no se tiene como impugnado simultáneamente el acto primigenio.
7. En efecto, si la resolución originalmente recurrida no se considera parte de la litis del juicio contencioso de forma inmediata y simultánea, su análisis se torna subsidiario respecto de la que recayó al recurso, lo cual implica que, únicamente hasta que se declara la nulidad de esta última, se podrá analizar la legalidad de la primigenia. Lo anterior, contrasta con la litis abierta que existía con anterioridad, en la cual el tribunal podía analizar directamente la resolución original, sin depender del estudio previo de la que se emitió al resolver el recurso administrativo.
8. Además, conforme al actual artículo 57 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, el pronunciamiento (subsidiario) que se llegara a realizar sobre el acto recurrido originalmente, sólo podría estar vinculado a razonamientos que se hubieran planteado desde el recurso y que también se hubieren aducido en la demanda del juicio contencioso, por la sencilla razón de que ya no se permiten los razonamientos novedosos.
9. Por tanto, es válido concluir que el cambio normativo generó la transición del principio de litis abierta hacia el de litis cerrada en el juicio contencioso administrativo en el Estado de Baja California Sur, pues era litis abierta cuando se regulaba en el Código Fiscal del Estado y Municipios y es cerrada en su actual regulación en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado.
10. Tal transición hacia la litis cerrada tornó más estrictas las reglas del proceso jurisdiccional, debido a que condiciona a los particulares a hacer valer, desde el escrito de agravios del recurso administrativo, todos los argumentos necesarios contra el acto recurrido, para preparar la futura integración de la litis en caso de un juicio contencioso, pues no se permite que en este último se planteen razonamientos novedosos o diversos a los que se adujeron originalmente ante la autoridad resolutora, además de que no se considera, de forma inmediata y simultánea, como parte de la litis la resolución combatida de forma primigenia.
11. Lo anterior implica que (como sucedió en el caso que nos ocupa) en el juicio contencioso no se podrán formular argumentos diversos a los que se plantearon en el recurso administrativo, ya que al haber precluido su derecho para ello, el tribunal de justicia administrativa podrá omitir su estudio al declararlos inoperantes o ineficaces.
12. Conforme a lo anterior, respecto del tercer punto para determinar si hubo o no transgresión al principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, podemos concluir que el cambio de litis abierta a una cerrada sí implica un retroceso en el grado de protección que se había alcanzado legislativamente en el derecho humano de acceso a la justicia, porque, como se dijo anterioridad, el derecho de acceso efectivo a la justicia en su vertiente de debido proceso, específicamente, la ***oportunidad de alegar*** se encuentra mayormente protegido con una litis abierta que con una litis cerrada.
13. Por último, corresponde analizar si este cambio de litis abierta a una cerrada en el juicio de nulidad de la entidad federativa de referencia se encuentra justificado o no, para lo cual acudiremos a la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, de veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, que es del contenido siguiente:

“El suscrito, **CARLOS MENDOZA DAVIS**, Gobernador del Estado de Baja California Sur, en ejercicio de las facultades que me confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en su artículo 57, fracciones I y VI acudo a presentar a consideración de esa Honorable Soberanía para su **trámite preferente** la iniciativa con proyecto de Decreto mediante la cual se crea la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, así como el proyecto de Decreto mediante el cual se reforma la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, con base en la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el mes de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, creándose el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes, en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Así como la obligación de las entidades federativas a establecer Sistemas Estatales Anticorrupción con el mismo objeto, en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción a nivel estatal y municipal.

De la misma manera, establece que las legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes y realizarán las modificaciones y adecuaciones normativas necesarias para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados a estas faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Para dar cumplimiento al mandato del Congreso de la Unión, el H. Congreso del Estado de Baja California Sur, durante el año de 2017, expidió en tiempo y forma, las reformas constitucionales, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, así como reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

De manera específica el artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las entidades federativas constituirán Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2449, establece que será el encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y Municipal con los particulares; imponer, en los términos legales correspondientes, las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave; y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como para fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

Las modificaciones generales por este nuevo régimen disciplinario y en materia administrativa, como lo es la creación del Tribunal de Justicia Administrativa en Baja California Sur, hacen surgir la necesidad de que se le doten de los instrumentos jurídicos necesarios para cumplir con su función y objeto, a fin de garantizar la plena y efectiva aplicación de dicho régimen.

En este sentido se propone, la expedición de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, en la que se prevé de forma integral la regulación de los juicios que se ventilarán en el Tribunal de Justicia, en materia administrativa, fiscal, así como en los procedimientos de responsabilidad administrativa.

El Proyecto de Ley, que se somete a su consideración, sustituye a la actual Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Baja California Sur, fue expedida en el mes de marzo del 2005, misma que integra funciones a la Sala Administrativa del Tribunal de Justicia del Estado, que viene conociendo de los asuntos en materia administrativa. Sin embargo, es necesario incorporar nuevas figuras en materia de justicia administrativa, que hoy resultan necesarias y que otorgan la existencia de un procedimiento judicial rodeado de mayores garantías y certidumbre jurídica, respecto a su procedencia, fijación de la Litis, plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas, recursos contra los actos y resoluciones que se dicten durante el juicio administrativo. Es en general, contar con un marco jurídico que prevea esta nueva etapa en materia de justicia administrativa en Baja California Sur.

Aunado a lo anterior, es necesario señalar que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, así como la propia Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, refieren de manera reiterada, la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, legislación inexistente en el Estado.

La Iniciativa de Ley es el resultado del trabajo del propio Tribunal de Justicia Administrativa, próximo a instalarse, así como del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a través del Consejo de la Judicatura, la cual se integra de la siguiente manera:

* El Título Primero, corresponde al objeto de la Ley, que es el de regular el juicio contencioso administrativo como procedimiento para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal, cuando estas realicen actos de autoridad; así como los recursos que los particulares y las autoridades podrán interponer contra los fallos que pronuncie el Tribunal y los derivados de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur.

Se establece el procedimiento, requisitos, etapas, plazos y partes que integran el juicio contencioso administrativo, así como las responsabilidades de los servidores públicos del Tribunal. Los impedimentos y excusas de los Magistrados para conocer de determinados asuntos. La improcedencia y el sobreseimiento de los asuntos presentados ante el Tribunal.

* El Título Segundo, corresponde a la substanciación y resolución del juicio, integrado por la demanda y sus requisitos, la contestación, las medidas cautelares; así como el procedimiento para tramitarlas hasta su resolución, los incidentes y el procedimiento para ellos.

Se establece un capítulo especial para las pruebas, su presentación, desahogo y valoración. Se establece también plazos y tiempos para la presentación de alegatos y el cierre de instrucción.

Se establece claramente, la facultad de atracción que tiene el Pleno del Tribunal, respecto de los juicios con características especiales, como la cuantía, que se consideren de trascendencia, o sea necesaria la interpretación de una Ley.

Contempla un capítulo especial para la sentencia, su contenido, alcance, así como el tiempo que tiene el Magistrado o el Pleno del Tribunal para dictarla, su cumplimiento y la suspensión de la misma. Esta regulación, traerá consigo que los juicios no se alarguen innecesariamente.

* El Título Tercero, regula los Recursos que proceden dentro del juicio contencioso administrativo diversos, pero complementarios a los que regula la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de Baja California Sur. Como lo son el de Reclamación y el de Revisión, explicando el proceso para su procedencia, desahogo y resolución por parte del Tribunal.
* El Título Cuarto, regula las notificaciones que hará el Tribunal de Justicia Administrativa. Contemplando las notificaciones personales, por correo certificado, o bien, por Lista de Acuerdos, estableciendo para ello los días y horas hábiles. Regula también los exhortos, el cómputo de los plazos; así como los criterios que irá construyendo el Tribunal, derivado de las sentencias que emita.
* En el apartado de Artículos Transitorios, se establece la entrada en vigor de la Ley, la temporalidad para el Poder Judicial del Estado, y la correspondiente al Tribunal de Justicia Administrativa, una vez publicado el Acuerdo de Inicio de Operaciones que refiere la Ley Orgánica correspondiente. Así como las directrices que se deberá atender la Sala de Justicia Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, para la substanciación de los juicios que se inicien durante este periodo.

En este Proyecto de Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, en caso de dictaminarse de manera favorable por el H. Congreso del Estado, se concreta la voluntad de alcanzar los extremos que se advierten en ellas y consolidar el propósito de lograr una eficiente, pronta y, expedita impartición de justicia, garantizando las etapas procesales con un sistema integral que dé certeza y legalidad a las resoluciones derivadas del desahogo de las controversias que el ámbito de competencia constitucional del Tribunal de Justicia Administrativa que se susciten, sin perjuicio de la tarea que nos conduzca a continuar vigorizando los instrumentos jurídicos que hagan posible un régimen jurídico firme en la materia, reiterando, que el propósito que orienta la presente Iniciativa, es la consolidación el nuevo modelo de justicia administrativa en Baja California Sur.

Por otra parte; y a manera de correlacionar todo el marco jurídico dentro del nuevo régimen en materia administrativa, se consideró necesario y por ello se propone integrar a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, específicamente en el artículo 118, la aplicación de manera supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California Sur, atendiendo en primer orden a la aplicación de la norma específica, como lo sería la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo; y en segunda instancia, la norma general, que es el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California Sur.

(…)”

1. De la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, se puede advertir que la teleología de la norma fue unificar los juicios que se ventilan en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado en materia administrativa y fiscal, así como de los procedimientos de responsabilidades administrativas competencia del Tribunal[[19]](#footnote-20).
2. En este sentido, señala que Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur, así como la propia Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, refieren de manera reiterada, la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo; sin embargo, dicha legislación no existía en el Estado.
3. Se puede notar que la expedición de la ley en cuestión tuvo una finalidad mayormente relacionada con el tema de responsabilidades administrativas derivado de la reforma que tuvo la Constitución Federal en esa materia, lo que se corrobora con la breve discusión que hubo al respecto en la sesión pública ordinaria de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, teniendo como única la intervención del diputado Joel Vargas Aguiar, quien expresó lo siguiente:

“MUCHAS GRACIAS PRESIDENTE. CON EL PERMISO DE LA MESA. PARA EFECTIVAMENTE MANIFESTARNOS QUE NUESTRO VOTO COMO FRACCIÓN DEL PRI SERÁ A FAVOR EN VIRTUD DE QUE EL DÍA DE HOY ESTAMOS DANDO UN PASO IMPORTANTE EN ESTE PROCESO QUE INICIAMOS EL AÑO PASADO, EN EL **SISTEMA ANTICORRUPCIÓN** IMPULSADO DESDE EH… EL NIVEL FEDERAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y QUE SE HA VENIDO A TRAVÉS DE ESTOS MESES ATERRIZANDO -VALGA LA EXPRESIÓN- EH… O ADECUADO MÁS BIEN, PERDÓN LA EXPRESIÓN ANTERIOR; ADECUADO A CADA UNO DE LOS ESTADOS PARA QUE ANTE LOS OJOS DE LOS CIUDADANOS EXISTAN LOS MECANISMOS QUE GARANTICEN UNA MEJOR PROCURACIÓN, UNA MEJOR SOBRE TODO IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL DÍA DE HOY APROBANDO ESTA LEY DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, OTORGAMOS A SU VEZ LA HERRAMIENTA PARA QUE EL TRIBUNAL DE LA MATERIA, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUE POR CIERTO ESTA LEGISLATURA TAMBIÉN ELIGIÓ A LA MAGISTRADA DE ESTE TRIBUNAL, PUEDA TENER LAS BASES PARA SU FUNCIONAMIENTO. RECORDAR QUE ES IMPORTANTE TAMBIÉN QUE SE INSTALE EL CONSEJO RESPECTIVO Y QUE EN EL TRANSCURSO DE ESTA ACTIVIDAD QUE SEGURAMENTE TENDRÁ DE FORMA MUY VIGOROSA EL TRIBUNAL, PODREMOS ADVERTIR LOS… LO PERFECTIBLE QUE PUDIÉRAMOS HACER ESTA LEY QUE EL DÍA DE HOY INSISTO DAMOS UN PASO IMPORTANTE … ESTA LEGISLATURA DA UN PASO IMPORTANTE DE CARA… DE CARA A EL **SISTEMA ANTICORRUPCIÓN** Y DE CARA TAMBIÉN A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.(…)

(Énfasis añadido)

1. Como se desprende de la exposición de motivos y de la discusión de referencia, no se advierte un motivo, ni general ni específico, que justifique el cambio de litis abierta por una cerrada que rige el procedimiento contencioso administrativo para esa entidad federativa.
2. En efecto, el cambio de litis abierta que regía el juicio de nulidad regulado en el Código Fiscal del Estado y Municipios para el Estado de Baja California Sur a una litis cerrada, conforme a la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, no tuvo una justificación específica en el proceso legislativo correspondiente, pues la teleología de esta última ley fue unificar procedimientos y continuar con el perfeccionamiento del sistema de responsabilidades administrativas.
3. En consecuencia, es válido concluir que la restricción del derecho al acceso a la justicia que ocurrió cuando se limitó la defensa ampliada y extendida que brinda la litis abierta (en materia administrativa), al cambiar al principio de litis cerrada con la expedición de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, no tuvo como finalidad la protección de un diverso derecho humano, ni una necesidad urgente o preponderante que se estime de mayor importancia desde una perspectiva constitucional.
4. Además, la finalidad de unificar procedimientos y continuar con el perfeccionamiento del sistema de responsabilidades administrativas, no tiene relación alguna con el establecimiento del principio de litis cerrada o abierta para efectos de la impugnación, vía juicio de nulidad, de la resolución que recayó a un recurso administrativo.
5. No es obstáculo a las consideraciones que preceden, la circunstancia consistente en que el principio de litis cerrada privilegia u otorgue un peso específico en el proceso a los diversos principios de preclusión, definitividad y paridad de partes, en virtud de que, en primer lugar, la finalidad última de las reglas procesales es la protección de los derechos que se pretenden garantizar a través de los procesos.
6. En ese sentido, por sí mismos, las reglas y principios procesales no son una justificación válida para restringir la garantía que ya había alcanzado el derecho de acceso a la justicia, en el juicio contencioso administrativo en Baja California Sur.
7. Asimismo, por lo que hace a la paridad de partes, debe tomarse en consideración que una de las partes en el juicio contencioso es la autoridad que resolvió el recurso administrativo, el cual es un medio de control interno que le permite la autotutela de sus actos, por lo que se ubica en una posición de ventaja, gozando de una relación de supra a subordinación respecto del particular, aunado a que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad (que el particular sólo puede desvirtuar *ex post*) y del principio de ejecutoriedad (por lo que, salvo que se cubran todos los requisitos legales para la concesión de una suspensión, en el caso de que esté prevista, se seguirán ejecutando). Todo lo cual, pone en evidencia que el juicio contencioso tiene particularidades que conceden determinadas ventajas procesales a la administración pública y, por ende, no puede pretenderse que impere una total paridad entre las partes, como sucedería en otros procesos, por ejemplo, el civil.
8. Aunado a ello, tal autoridad, a través de su contestación de demanda, podrá argüir y probar todo lo necesario para defender la legalidad de sus resoluciones, tanto la originalmente impugnada, como la que recayó al recurso administrativo.
9. Por ende, la sola invocación de los principios de preclusión, definitividad y paridad de partes, no justifica la medida regresiva de transitar del principio de litis abierta al de litis cerrada, en la jurisdicción administrativa local.
10. De ahí que se estima injustificada la disminución del grado de protección que se había alcanzado, respecto del derecho de acceso a la justicia, con la defensa ampliada y extendida que brinda la litis abierta, al cambiarlo hacia el principio de litis cerrada, con la expedición de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, específicamente por el contenido del primer párrafo de su artículo 57.
11. En efecto, las anteriores consideraciones permiten concluir que la litis abierta, en el juicio contencioso que se promueve contra resoluciones que recayeron a un recurso administrativo, concede una protección más amplia o extendida al derecho al acceso a la justicia de los particulares, respecto de aquella que brinda la litis cerrada.
12. La litis abierta es más flexible respecto de las reglas procesales, ya que permite la posibilidad de que los argumentos que se adujeron como agravios en el recurso administrativo no condicionen ni limiten la forma en que se confeccionará la litis en un juicio contencioso posterior, es decir, se podrán aducir tanto razonamientos novedosos como reiterativos, los cuales podrán dirigirse tanto contra el acto originalmente combatido, como contra la resolución que recayó al recurso, sin que el tribunal de justicia administrativa pueda calificarlos de inoperantes o de ineficaces, evitando con ello resolver el fondo de lo planteado.
13. Por su parte, la litis cerrada es más estricta y condiciona a los particulares a hacer valer, desde el escrito de agravios del recurso administrativo, todos los argumentos necesarios contra el acto recurrido, para preparar la futura integración de la litis en caso de un juicio contencioso, debido a que no permite que en este último se planteen razonamientos novedosos o diversos a los que se adujeron originalmente ante la autoridad resolutora, además de que no se considera parte de la litis la resolución combatida de forma primigenia.
14. En consecuencia, la litis abierta, a comparación con la litis cerrada, flexibiliza más las reglas procesales, permitiendo formular argumentos novedosos hasta la demanda (o incluso la ampliación) del juicio contencioso, mientras que la litis cerrada es más formalista y condiciona el análisis de razonamientos a que se hubieren hecho valer desde el recurso administrativo, so pena de declararlos inoperantes.
15. En este punto, cabe reiterar que, en principio, cualquiera de las dos opciones (litis cerrada o litis abierta) garantiza el derecho de acceso a la justicia, pues en ambos casos el particular podrá plantear sus acciones o excepciones, probar los hechos y razones que estimen pertinentes, así como alegar lo que considere relevante para la resolución de su causa, obtener una resolución que dirima la controversia y tener la posibilidad de impugnarla.
16. Por ende, de entrada, la sola elección por parte del legislador del principio de litis cerrada frente al de litis abierta, para regir el procedimiento de un juicio contencioso, no transgrede el derecho fundamental de acceso a la justicia.
17. Sin embargo, lo que se analiza en el presente caso es si, una vez que se estableció el principio de litis abierta, sería posible regresar a la litis cerrada sin transgredir el principio de progresividad previsto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
18. Por todo lo dicho, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho de acceso efectivo a la justicia en su vertiente de debido proceso, específicamente, en la ***oportunidad de alegar*** se encuentra mayormente protegido con una litis abierta que con una litis cerrada.

1. Lo anterior, pues la oportunidad de alegar constituye parte del núcleo duro del derecho de acceso a la justicia en su vertiente del debido proceso. En este sentido, el cambio de litis abierta a una litis cerrada en el juicio de nulidad para impugnar actos en materia administrativa, implica una disminución en el derecho de acceso efectivo a la justicia, transgrediendo con ello el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.
2. En conclusión, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, transgrede el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, al limitar el derecho humano de acceso efectivo a la justicia, con el cambio del principio de litis abierta al de litis cerrada.
3. **EFECTOS**
4. En atención a la determinación alcanzada, resulta procedente **modificar** el fallo recurrido y **conceder el amparo** a la parte quejosa, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que, además de realizar el estudio de los argumentos referidos a aspectos competenciales que ordenó el Tribunal Colegiado del conocimiento, inaplique el principio de litis cerrada contenido en el artículo 57, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur; es decir, deberá declarar fundados los agravios en los que se combatió la falta de estudio, con motivo del referido principio, de los conceptos de anulación planteados en la demanda y su ampliación, así como reasumir jurisdicción y analizar tales argumentos (sin poder declararlos ineficaces o inoperantes por no haberse planteado en el recurso administrativo) resolviendo por lo demás con libertad de jurisdicción y conforme a derecho proceda.
5. Por otro lado, de los autos del juicio de amparo directo 203/2021[[20]](#footnote-21), se advierte que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, autoridad responsable, emitió la sentencia de cinco de septiembre de dos mil veintidós, a través de la cual da cumplimiento al fallo constitucional dictado en el referido juicio de amparo, cuya ejecutoria es materia de la presente revisión; por tanto, en atención a lo resuelto, se deberá dejar insubsistente dicha sentencia de cumplimiento.[[21]](#footnote-22)
6. **DECISIÓN**

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa en contra de la sentencia de doce de febrero de dos mil veintiuno, dictada en el recurso de revisión \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur, en los términos y para los efectos establecidos en el apartado VII del presente fallo.

**Notifíquese;** conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros y las señoras Ministras: Loretta Ortiz Ahlf (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra y se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y la Ministra Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**PONENTE**

**MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

1. **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […].

**IX**. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; […]. [↑](#footnote-ref-2)
2. **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: […]

**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras.

[…]

**Artículo 96.** Cuando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. [↑](#footnote-ref-3)
3. **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: […].

**IV.** Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; […]. [↑](#footnote-ref-4)
4. **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo. (…).

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito. [↑](#footnote-ref-5)
5. **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

[…]

**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. [↑](#footnote-ref-6)
6. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que el derecho de acceso efectivo a la justicia comprende a su vez dos derechos: 1) el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y 2) los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Al respecto, véase la tesis
**1a./J. 103/2017**, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo 1, página 151, con el registro digital 2015591, que es del rubro siguiente: “**DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.**”. [↑](#footnote-ref-7)
7. **Artículo 17.** (…)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. [↑](#footnote-ref-8)
8. Véase la jurisprudencia **P./J. 113/2001**, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 5, con el registro digital 188804 y que es del rubro: “**JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.**”. [↑](#footnote-ref-9)
9. Véase la jurisprudencia **1a./J. 42/2007**, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 124, con el registro digital 172759, con el rubro siguiente: “**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**”. [↑](#footnote-ref-10)
10. Véase la jurisprudencia **1a./J. 11/2014**, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396, con el registro digital 2005716, con el rubro: “**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.**”; además, la jurisprudencia **P./J. 47/95**, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, con el registro digital 200234, con el rubro siguiente: “**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**”. [↑](#footnote-ref-11)
11. Las consideraciones sobre el derecho a una tutela judicial efectiva fueron sostenidas por esta Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 3962/2020, fallado el seis de diciembre de dos mil veintitrés por mayoría de cuatro votos de los ministros y las ministras Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular. [↑](#footnote-ref-12)
12. Derivado de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, el principio de progresividad está contenido en el artículo 1, tercer párrafo, de la Constitución General de la República, el cual dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [↑](#footnote-ref-13)
13. Véase la jurisprudencia **1a./J. 85/2017**, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 189, con el registro digital 2015305, que es del rubro siguiente: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.**”. [↑](#footnote-ref-14)
14. Las consideraciones vertidas sobre el principio de progresividad fueron sostenidas por esta Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 306/2016, fallado el ocho de marzo de dos mil diecisiete por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto particular. [↑](#footnote-ref-15)
15. El dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y tres. [↑](#footnote-ref-16)
16. El veintiocho de marzo de dos mil tres. [↑](#footnote-ref-17)
17. Véase párrafo 64. [↑](#footnote-ref-18)
18. Hasta el catorce de mayo de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, la impugnación de las resoluciones en materia fiscal se realizaba conforme al procedimiento contenido en el Código Fiscal del Estado y Municipios de esa Entidad, tal como se advierte del artículo octavo transitorio de este código. Todas las demás resoluciones no relacionadas con la materia fiscal se impugnaban conforma a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Baja California Sur. [↑](#footnote-ref-19)
19. Recordemos que antes de la expedición de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Baja California Sur, el proceso para impugnar resoluciones fiscales se regulaba en el Código Fiscal del Estado y Municipios del Estado de Baja California Sur. [↑](#footnote-ref-20)
20. Véase de la foja 171 a la 217 de ese juicio. [↑](#footnote-ref-21)
21. Sirve de apoyo la tesis **2a./J. 39/2011**, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, página 471, con el registro digital 162654, que es de rubro siguiente: “**AMPARO DIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA DEBE DEJARSE INSUBSISTENTE.**”. [↑](#footnote-ref-22)