

Silao de la Victoria, Guanajuato; a 1 uno de julio de 2021 dos mil veintiuno.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación, toca **157/21 PL (juicio en línea)**, interpuesto por: *******, sociedad anónima de capital variable** (parte actora en la instancia de origen), por conducto de su apoderado, en contra del **acuerdo** de 4 cuatro de enero de 2021 dos mil veintiuno, dictado por el **Magistrado de la Sala Especializada de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato**, dentro del proceso administrativo *********, en el cual se **desechó la demanda** respecto de ciertos actos.

TRÁMITE

I. Interposición. Por escrito presentado en este Tribunal el 8 ocho de abril de 2021 dos mil veintiuno, la parte actora señalada en el proemio, interpuso recurso de reclamación.

II. Admisión. En proveído de 19 diecinueve de abril de 2021 dos mil veintiuno, dictado por el Presidente de este Tribunal, se **admitió** a trámite el recurso interpuesto; se **ordenó** dar vista a las partes a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera; y se **designó** como ponente al Magistrado titular de la **Cuarta Sala**.

III. Turno. En auto de presidencia de 3 tres de junio de 2021 dos mil veintiuno, se tuvo a la parte demandada por desahogando la vista concedida; y se ordenó remitir vía electrónica los autos del expediente al **Magistrado de la Cuarta Sala** para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con el artículo 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en relación con el arábigo 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción I, inciso a), 309, párrafo primero, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en virtud de que se combate un proveído dictado por una Sala del Tribunal en el cual se desechó la demanda, respecto de ciertos actos.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia, como se asentó en el proveído dictado el 19 diecinueve de abril de 2021 dos mil veintiuno.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. La parte recurrente expone lo siguiente:

A G R A V I O S

Primera. El acuerdo de fecha cuatro de enero de dos mil veintiuno es ilegal al contener la determinación de la autoridad de desechar parcialmente la demanda instaurada por mi representada violando la aplicación e interpretación correcta del artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. La porción combatida en este recurso se transcribe a continuación:

[...]

Como se aprecia de esta transcripción, la autoridad desechó parcialmente la demanda bajo la consideración que en contra de los oficios referidos, mi representada había interpuesto el recurso de revocación previsto la ley administrativa. Y a través de una incorrecta interpretación y aplicación del artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los

Municipios de Guanajuato, determinó que al haberse intentado previamente el recurso administrativo, mi representada se encuentra impedida en intentar la vía jurisdiccional. Esta interpretación del Magistrado es ilegal por las razones siguientes:

El artículo en cita dispone lo siguiente:

[...]

Esta disposición contiene dos porciones normativas que deben explicarse de manera separada como se precisa a continuación:

1. En primer lugar, la porción que refiere que “Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o promover directamente el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados”, significa que ambas vías no pueden coexistir simultáneamente, es decir que el gobernado no puede intentar ambas vías de manera simultánea en contra de un mismo acto.

La norma en cita dispone que el gobernado tiene dos opciones de impugnar un acto administrativo: 1. Mediante el recurso ordinario administrativo, que se resuelve en sede administrativa, y 2. Mediante el procedimiento vía judicial ante el órgano jurisdiccional competentes. Son dos vías las que tiene a su disposición el gobernado para impugnar los actos de autoridad.

Ahora bien, en realidad la interposición del recurso ordinario administrativo no elimina la acción de instar la vía jurisdiccional, si en contra de la resolución definitiva ésta última resulta procedente como se explicará a continuación.

2. En la segunda porción del artículo 256 anteriormente citado, es necesario poner especial atención en el término “acción” dentro de la disposición: “Ejercitada la acción, no se podrá ocurrir a otro medio ordinario de defensa”.

Al encontrarse esta norma en la capitulación adjetiva del Código, es necesario atender el término “acción” en términos procesales. Si bien el Código no define el término “acción”, es evidente que al referirse a una cuestión procesal, el mismo se entiende como el derecho público subjetivo de instar un órgano jurisdiccional para lograr el cumplimiento de una pretensión. La clave de lo anterior y que pierde de vista la autoridad, es que dicha porción se refiere a la acción procesal, que sólo puede ser ejercitada ante un órgano jurisdiccional.

De ahí que la interpretación correcta de dicha porción normativa es que una vez intentada la acción, es decir la vía jurisdiccional, el gobernado no podrá instar los medios ordinarios en sede administrativa.

De ahí que dicha porción al referirse a la “acción” no se refiere al derecho de los gobernados de impugnar los actos administrativos en sede administrativa, como incorrectamente lo apreció el Magistrado, sino únicamente al derecho ejercido ante los tribunales jurisdiccionales como parte de su derecho de tutela judicial efectiva, así como al sistema de contrapesos en términos de la constitución mexicana.

En esto abundan los doctrinistas en teoría del proceso quienes han definido la acción como a continuación se cita:

[...]

Todas las definiciones de “acción” tienden a coincidir en lo ya afirmado:

1. Es un ejercicio del derecho que detenta el gobernado.
2. Se desahoga ante un órgano jurisdiccional. Que en el sentido correcto le corresponde dicha función al Poder Judicial del Estado.

Por ello es que se afirma que al establecerse por artículo 256 la expresión “Ejercitada la acción, no se podrá ocurrir a otro medio ordinario de defensa”, debe entenderse que la única manera que queda excluido cualquier medio de defensa, es únicamente cuando el gobernado ya ha instado la acción ante un órgano jurisdiccional, como lo serían los Tribunales o los Juzgados. Está interpretación no sólo es la correcta desde un punto de vista procesal, sino que también es la que más le favorece a mi representada.

De ahí que deviene incorrecta la aplicación del artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato en los términos de la resolución impugnada, porque el instar el medio de impugnación ordinario en sede administrativa (ante el Poder Ejecutivo) consistente en el recurso de revocación en términos de la ley ordinaria no extingue el derecho de mi representada de instar en la vía jurisdiccional (ante el Poder Judicial) en contra de los actos de autoridad como lo estimó incorrectamente la autoridad.

Sobre todo si consideramos que los oficios objeto de acción y que fueron desechadas mediante el acuerdo hoy impugnado, **originalmente fueron combatidos en sede administrativa mediante el correspondiente recurso de**

revocación en términos de la ley ordinaria, pero dichos recursos fueron desestimados mediante el dictado del acuerdo de sobreseimiento (que también es objeto de nulidad y que sí fue aceptado a juicio) con lo cual la culminó el procedimiento en sede administrativa y que el sobreseimiento implica que no se entró al estudio de la legalidad o ilegalidad de los oficios originalmente impugnados.

Se insiste pues que el hecho que mi representada hubiese optado atacar los oficios vía recurso en sede administrativa en un primer momento, no la priva o limita su derecho de instar el juicio de nulidad correspondiente en contra de la resolución de la autoridad en dicha sede administrativa, como incorrectamente afirma el Magistrado.

Se abunda que el error en la interpretación y aplicación de la norma transgrede el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de nuestra constitución ya que dicho principio no sólo tiene como alcance que todo acto de autoridad jurisdiccional debe estar fundado y motivado, sino que la ley aplicada sea correcta conforme a su espíritu o interpretación jurídica. Lo anterior tiene sustento en la tesis que se transcribe a continuación:
[...]

En el presente caso es evidente que el Magistrado incurre en una indebida apreciación de lo dispuesto por el artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al desapegarse de su finalidad y significado.

De ahí que se concluye que la determinación impugnada es incorrecta y vulnera el principio de legalidad que impera en el dictado de las resoluciones jurisdiccionales, por lo que en correcta aplicación del artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato deberá admitirse el juicio intentado en contra de los oficios 1. Oficio ***** de *****; 2. Oficio número *****; 3. Oficio ***** de *****; 4. Oficio número ***** de *****; 5. Oficio número ***** de *****; y 6 Oficio ***** de ***** , considerando que mi representada los ha impugnado en tiempo y forma, y no existe motivo de desechamiento.

SEGUNDA. En alcance al agravio anterior, la interpretación de la autoridad consignada en el acto de autoridad mediante el cual se desecha la demanda en contra de los oficios 1. Oficio ***** de *****; 2. Oficio número *****; 3. Oficio ***** de *****; 4. Oficio número ***** de *****; 5. Oficio número ***** de *****; y 6 Oficio

***** de 9 nueve de junio de 2020 dos mil veinte, conlleva una restricción al derecho de Acceso a la Justicia y a la Tutela Judicial Efectiva prevista en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 8, punto 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

[...]

La autoridad responsable violó este derecho al dictar la resolución de fecha cuatro de enero de dos mil veintiuno puesto que impide la procedencia de la acción en contra de los oficios aun cuando debe considerarse que su revisión en sede administrativa culminó con el dictado del acuerdo de sobreseimiento y resulta válida su impugnación mediante el juicio de nulidad derivado de la omisión de la autoridad en pronunciarse respecto a la legalidad o ilegalidad de dichos oficios oportunamente impugnados.

[...]

[sic]

CUARTO. Antecedentes. Previo al análisis de los disentimientos, es necesario contextualizar el asunto; por ende, para una mejor comprensión de los problemas jurídicos planteados se relatarán los antecedentes del caso; de ahí que para resolver el presente recurso de reclamación, se destaca lo siguiente:

1. Actos impugnados. *****, sociedad anónima de capital variable (parte actora en el juicio de nulidad), por conducto de su apoderado, promovió el proceso de origen en contra de los actos que describió de la siguiente manera:

II. RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO QUE SE IMPUGNA Y FECHA DE NOTIFICACIÓN.

A. La inexistencia, ilegalidad, y en su caso, la falta de notificación, del acuerdo de fecha 13 de agosto de 2020 emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, mediante el cual la autoridad supuestamente dejó sin efectos la suspensión provisional dictada dentro del Recurso de Revocación ***** y sus recursos acumulados *****, *****, *****, ***** y *****.

Mi representada tuvo conocimiento de este acto mediante el acuerdo de sobreseimiento notificado el 03 de septiembre de 2020.

B. El acuerdo de fecha 03 de septiembre del 2020 mediante el cual decreta el de sobreseimiento del Recurso de Revocación ***** y sus recursos acumulados *****, *****, *****, ***** y ***** emitido por la Directora General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, mismos que guardan relación con el Finiquito Unilateral referido en los hechos (De ahora en adelante se referirá únicamente como “Acuerdo de Sobreseimiento”).

Este acto se notificó el 03 de septiembre de 2020.

Derivado del Acuerdo de Sobreseimiento y por oportunidad, mediante la presente demanda se impugnan los oficios que fueron objeto de los Recursos de Revocación ilegalmente sobreseídos y que se identifican a continuación:

1. Oficio ***** de fecha 13 de mayo de 2020, emitido por la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, mediante el cual resuelve varias solicitudes, entre ellas las solicitudes de revisión de costos indirectos y costos de financiamiento, así como devolución de penas convencionales. Este oficio era objeto del recurso de revocación *****.
2. Oficio número ***** emitido por la Dirección General de Construcción de la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Estado de Guanajuato, mediante la cual se resuelve infundada e ilegalmente que no es procedente la solicitud de mi representada consistente en que se incorporen los generadores de obra ejecutada no cobrada como documentos a revisión para el finiquito de obra, el cual era objeto del *****.
3. Oficio ***** de fecha 25 de mayo de 2020 emitido por la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, mediante la cual se resuelve infundada e ilegalmente por esta autoridad que no es procedente la solicitud de mi representada consistente en que se regularice el procedimiento de terminación de obra al no haberse realizado la verificación seguida al aviso de terminación de obra en términos de los artículos 105, 106 y 107 de la Ley de Obra Pública y

Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y Municipios de Guanajuato aplicable, el cual era objeto del *****.

4. Oficio número ***** de fecha 05 de junio de 2020 emitido por la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, el cual era objeto del *****.

5. Oficio número ***** de fecha 05 de junio de 2020 emitido por la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, el cual era objeto del *****.

6. Oficio ***** de fecha 9 de junio de 2020, emitido por el Director de Obra Civil A, de la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato

2. Trámite del proceso contencioso. De dicha demanda conoció la **Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato**, y la registró con el número *****.

Al escrito de demanda recayó el auto de **4 cuatro de enero de 2021 dos mil veintiuno**, mediante el cual el Magistrado de la Sala Especializada, **determinó** entre otras cuestiones, lo siguiente:

2.1. Desechamiento de actos que fueron impugnados de manera destacada en sede administrativa. En el caso, la Sala, **admitió** a trámite la demanda **únicamente** en relación con los siguientes actos:

La inexistencia, ilegalidad, y en su caso la falta de notificación, del acuerdo de fecha 13 trece de agosto de 2020 dos mil veinte, emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato; y

Acuerdo de 3 tres de septiembre del 2020 dos mil veinte, mediante el cual se decreta el sobreseimiento del Recurso de Revocación ***** y sus recursos acumulados *****, *****, *****, ***** y ***** emitido por la Directora General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Ahora bien, el Magistrado **determinó desechar la demanda respecto de los actos restantes por tratarse de actos que fueron materia de los recursos interpuestos en sede administrativa.**

Ello es así —**explicó** la Sala—; en virtud de que los actos impugnados que fueron descritos de la siguiente manera:

1. Oficio ***** de fecha *****, emitido por la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, mediante el cual resuelve varias solicitudes, entre ellas las solicitudes de revisión de costos indirectos y costos de financiamiento, así como devolución de penas convencionales. Este oficio era objeto del recurso de revocación *****.
2. Oficio número ***** emitido por la Dirección General de Construcción de la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Estado de Guanajuato, mediante la cual se resuelve infundada e ilegalmente que no es procedente la solicitud de mi representada consistente en que se incorporen los generadores de obra ejecutada no cobrada como documentos a revisión para el finiquito de obra, el cual era objeto del *****.
3. Oficio ***** de fecha 25 de mayo de 2020 emitido por la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, mediante la cual se resuelve infundada e ilegalmente por esta autoridad que no es procedente la solicitud de mi representada consistente en que se regularice el procedimiento de terminación de obra al no haberse realizado la verificación seguida al aviso de terminación de obra en términos de los artículos 105, 106 y 107 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y Municipios de Guanajuato aplicable, el cual era objeto del *****.

4. Oficio número ***** de fecha 05 de junio de 2020 emitido por la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, el cual era objeto del *****.

5. Oficio número ***** de fecha 05 de junio de 2020 emitido por la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato, el cual era objeto del *****.

6. Oficio ***** de fecha 9 de junio de 2020, emitido por el Director de Obra Civil A, de la Subsecretaría de Edificación y Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato

Tales actos (**indicó** la Sala), fueron objeto de los recursos de revocación que fueron sobreseídos. En virtud de lo anterior, el **a quo** consideró desechar la demanda respecto de los oficios descritos, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la parte actora optó por impugnar los mismos, a través del recurso de revocación previstos por la ley aplicable, por lo que una vez ejercida dicha acción, no puede promover otro medio de defensa (**sostuvo** el titular de la Sala).

3. Recurso de reclamación en estudio. Inconforme con el sentido del acuerdo, *****, **sociedad anónima de capital variable** (parte actora en el juicio de nulidad), por conducto de su apoderado, interpuso el recurso de reclamación que ahora se resuelve.

QUINTO. Estudio. Los motivos de disenso expuestos por la parte recurrente, son **ineficaces** para **revocar o modificar** el **acuerdo recurrido**.

A. Análisis de los agravios.

I. El proceso administrativo que se lleva a cabo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, es de *litis* cerrada, esto es, no opera la *litis* abierta.

Así tenemos que en el agravio marcado como **primero** la parte inconforme (actora en el proceso de origen), **expone** en esencia que la Sala realiza una indebida interpretación del artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ya que argumenta que el que «hubiese optado por atacar los oficios vía recurso en sede administrativa en un primer momento, no la priva o limita su derecho de instar el juicio de nulidad [...]».

Tales motivos de disenso, son **ineficaces**, a criterio de este Tribunal en Pleno, dado que aun cuando (sin conceder en modo alguno) le asistiera la razón con respecto a que la Sala interpretó de manera desacertada el numeral invocado, a nada práctico conduciría revocar o modificar el acuerdo recurrido, **en tanto que la decisión del Magistrado de desechar la demanda con respecto de los actos que fueron impugnados de manera destacada en sede administrativa es jurídicamente correcta**; en virtud de que, el juicio contencioso se rige por el principio de *litis* cerrada, lo que impide a las Salas de este Tribunal analizar directamente el acto o resolución recurrida, antes bien, deben ceñirse a lo resuelto en el medio de impugnación en sede administrativa.

Se explica.

En el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no se advierte disposición que permita controvertir simultáneamente en el proceso contencioso

administrativo, tanto la resolución al recurso en sede administrativa, como el acto recurrido.

Dicho de forma diversa, cuando se agota algún recurso en sede administrativa, la *litis* cerrada que impera en el proceso administrativo, impide al Tribunal de Justicia Administrativa, analizar directamente el acto o resolución recurrida, antes bien, debe ceñirse a lo resuelto en el medio de impugnación en sede administrativa, ya que no existe disposición alguna que contemple que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, o en su caso las Salas respectivas, pudieran analizar la resolución recurrida en sede administrativa bajo el principio de «*litis* abierta»; pues como se precisó, no se contempla en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en virtud de que el mismo prevé el principio de «*litis* cerrada».

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis *****, detalló que la palabra *litis* significa pleito, controversia o contienda judicial. Asimismo el tema de la *litis* cerrada y la *litis* abierta, lo ha analizado la Segunda Sala del Alto Tribunal, en el marco del juicio de nulidad federal.

A efecto de establecer que en el proceso contencioso local, a diferencia del procedimiento contencioso federal, no resulta aplicable el principio de «*litis* abierta», es necesario precisar lo siguiente:

El sistema de impugnación de los actos administrativos, vía jurisdiccional y a nivel federal, anteriormente se regía por el principio de *litis* cerrada, pero con motivo de la reforma al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación eso cambió, para convertirse en el juicio de *litis* abierta; norma que fue recogida por el actual numeral 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La Segunda Sala del Máximo Tribunal de Justicia, resolvió la contradicción de tesis ***** (la que tiene como parte de sus premisas la diversa contradicción ***** de la propia Sala), de la que se desprende que el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, anterior a la reforma del 15 quince de diciembre de 1995 mil novecientos noventa y cinco, contenía el principio de *litis* cerrada para el juicio de nulidad federal.

Dicho numeral disponía:

Artículo 197. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de este título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en este código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieron, el Magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

Pero con motivo de la reforma indicada, tal numeral trajo consigo el principio de *litis* abierta; conforme al siguiente contenido:

Artículo 197. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y

si no lo hicieren, el Magistrado instructor 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.

[Énfasis añadido]

De la comparación de los textos transcritos, considero la Segunda Sala, deriva que el numeral con la nueva redacción, cambia el juicio de nulidad federal de *litis* cerrada a *litis* abierta, pues ahora expresamente se admiten argumentos no planteados en el recurso administrativo que constituyen propiamente los conceptos de anulación sobre la resolución impugnada que son materia del juicio fiscal y serán objeto de la sentencia fiscal que se pronuncie.

Además de que el mismo último párrafo del precepto invocado establece que 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, es decir, que cuando el recurrente acude al juicio de nulidad en contra de la resolución dictada en el recurso, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa) 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 recurrida.

De la ejecutoria en comento, que dio lugar a la tesis 2a./J. 32/2003¹, de rubro: «**JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**» se desprenden las siguientes conclusiones:

- ❖ .El principio de *litis* abierta permite al demandante introducir conceptos de anulación novedosos no expuestos ante la autoridad demandada, a través de los cuales se puede cuestionar la resolución dictada por ésta, la recaída al recurso por medio del cual se impugnó aquélla e, incluso, los actos del procedimiento administrativo del que derivó la resolución controvertida a través del recurso ordinario.
- ❖ En la demanda de nulidad se pueden hacer valer no sólo conceptos de impugnación no planteados en el recurso respectivo o en la petición relativa, sino también reiterar argumentos esgrimidos ante los órganos de la Administración Pública e, incluso, impugnar actos del procedimiento administrativo antecedente de esas resoluciones, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 1o, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo los particulares pueden introducir cuestiones distintas a las planteadas en sede administrativa.

¹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, página 193. Número de registro digital: 184472.

- ❖ El principio de *litis* abierta no contiene limitante ni condición alguna para el actor del juicio contencioso administrativo federal, razón por la cual está facultado para cuestionar con argumentos nuevos las violaciones o infracciones cometidas en su perjuicio durante la tramitación del procedimiento o del recurso del cual derive la resolución recurrida, pues tal impugnación no está prohibida legalmente.
- ❖ Al instituirse el principio de *litis* abierta se simplificaron las formalidades del procedimiento contencioso administrativo, a fin de permitir a los gobernados que en el juicio de nulidad puedan hacer valer no únicamente conceptos de impugnación no planteados en el recurso, sino también argumentos esgrimidos ante los órganos de la Administración Pública.
- ❖ La *litis* abierta en el juicio de nulidad permite al actor 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.
- ❖ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa) estará obligado en todo tiempo a estudiar los conceptos de impugnación que estén referidos a la resolución recurrida, considerando también que con ellos el actor está controvirtiendo la resolución impugnada, máxime si se tiene en cuenta que el juicio de nulidad es autónomo, de tal suerte que al promoverse la demanda se inicia una

nueva *litis* formada con los elementos antes precisados, lo que trae aparejado el estudio de dichos conceptos por la Sala fiscal, sin que pueda desatenderse de su estudio calificándolos de ineficaces o inoperantes.

Lo anterior es aplicable actualmente al juicio de nulidad federal, ya que el artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consigna de forma expresa el principio de «*litis abierta*» en el juicio contencioso administrativo, que originalmente se desarrollaba en el numeral 197 del Código Fiscal de la Federación (posterior a la reforma del 15 quince de diciembre de 1995 mil novecientos noventa y cinco).

En el precepto indicado, al establecerse que, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta en el juicio, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso; esto es, retomó el artículo 197 reformado, del Código Fiscal de la Federación.

El citado numeral de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es del siguiente contenido:

Artículo 1o.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo

federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Cabe señalar que de lo anterior, se puede deducir que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera por exclusión, que el juicio contencioso administrativo, es de *litis* cerrada cuando se impugna la resolución recaída a un recurso administrativo, y la parte actora no tiene la posibilidad de controvertir directamente el acto o resolución originalmente recurrido, renovando en el juicio de nulidad la controversia del medio de impugnación en sede administrativa; creando con ello una modalidad de la que tradicionalmente se conocía como *litis* cerrada.

Pues bien, tomando en cuenta lo anterior, es decir, el significado de *litis* cerrada y *litis* abierta en la modalidad precisada; la adopción de esta última en el sistema de impugnación de los actos administrativos en la vía jurisdiccional federal, y que la existencia de ese principio derivó de una disposición expresa reformada y posteriormente retomada en la actual legislación, **este Tribunal en Pleno puede afirmar válidamente, que la institución de la *litis* abierta no rige para el contencioso administrativo local.**

Esto, porque el silencio legislativo en torno a la posibilidad de que el proceso contencioso local sea de *litis* abierta, implica que fue voluntad del legislador no prever la materia de la controversia con esa extensión.

Tal afirmación surge porque este órgano colegiado no advierte disposición igual o similar (al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que permita extraer el mencionado principio. **En cambio, en el proceso administrativo local rige el principio de *litis* cerrada, que impide impugnar simultáneamente en esa vía jurisdiccional lo decidido en el recurso administrativo y el acto o resolución originalmente recurridos en sede administrativa.**

El principio aludido (*litis* cerrada), en el proceso contencioso administrativo local, implica que sólo puede ser materia de la controversia la resolución recaída al recurso administrativo, no el acto o resolución combatidos originalmente en sede administrativa.

El principio de *litis* cerrada en la modalidad indicada está contenido en el artículo 299 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual precisa que las sentencias dictadas por el tribunal deberán ser debidamente fundadas y motivadas, congruentes y exhaustivas y contendrán la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; el examen y valoración de las pruebas; los fundamentos en que se apoye para declarar fundada o infundada la pretensión para reconocer la validez o nulidad del acto impugnado; además de expresar en sus puntos resolutivos los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare.

De modo que, las resoluciones que se dicten en el proceso administrativo quedan limitadas al análisis de la resolución que decide el recurso interpuesto en sede administrativa, sin que pueda

impugnarse y examinarse directamente el acto o resolución recurridas.

Luego, al considerar que, en condiciones ordinarias, en los procesos donde se impugna una resolución recaída a un recurso administrativo, la *litis* se integra con las consideraciones expuestas en dicha resolución y los argumentos planteados en los agravios o en los conceptos de invalidez para atacarlas, por tratarse de los motivos y fundamentos que justifican y sustentan el sentido de la decisión de la autoridad demandada y los argumentos para refutar éstos, dirigidos a poner en evidencia su ilegalidad; implica que, para un análisis excepcional, es decir, basado en el principio de *litis* abierta, éste debe encontrar una norma que así lo consigne expresamente, pues a falta de ésta, el Tribunal de Justicia Administrativa no puede desconocer el principio de derecho exigible a toda autoridad, incluso a la jurisdiccional, en el sentido de que la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permita.

Así, lo relevante en la especie, es que no existe soporte jurídico para afirmar que cuando se impugna la resolución que recae al recurso administrativo también el Tribunal de Justicia Administrativa deba analizar el acto o resolución recurrida, pues no hay disposición igual o similar al ordenamiento que regula el juicio de nulidad federal.

Con base en lo anterior, a falta de disposición expresa y ante el análisis del numeral 299 del Código de que se trata, lleva a concluir que el proceso contencioso local se rige por el principio de *litis* cerrada, excluyendo la posibilidad de que se pueda impugnar y, por ende, hacer valer motivos de nulidad, contra la resolución dictada para resolver el recurso administrativo y al mismo tiempo contra el acto recurrido.

En conclusión, como en el proceso administrativo local no existe la posibilidad de impugnar lo recaído al recurso en sede administrativa y a la par, el acto o resolución reclamada, entonces, **se reitera cuando se interpone algún recurso en sede administrativa, la *litis* cerrada impide a este órgano jurisdiccional analizar directamente el acto o resolución combatidos originalmente.**

Ante ese escenario y de conformidad con las consideraciones plasmadas en este fallo, este Tribunal en Pleno puede afirmar válidamente, que a nada práctico conduciría revocar el acuerdo recurrido, en tanto que la decisión del Magistrado de desechar la demanda con respecto a los actos que fueron objeto de los recursos de revocación que fueron sobreseídos. De ahí que el agravio en estudio (se reitera) es ineficaz.

Es aplicable el criterio de la Cuarta Sala de este Tribunal, del 2018 dos mil dieciocho², de rubro y texto siguientes:

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE SE LLEVA A CABO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, ES DE LITIS CERRADA, ESTO ES, NO OPERA LA LITIS ABIERTA. En el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no se advierte disposición que permita controvertir simultáneamente en el proceso contencioso administrativo, tanto la resolución al recurso en sede administrativa, como el acto recurrido. Dicho de forma diversa, cuando se agota algún recurso en sede administrativa, la *litis* cerrada que impera en el proceso administrativo impide al Tribunal de Justicia Administrativa analizar directamente el acto o resolución recurrida, antes bien, debe ceñirse a lo resuelto en el medio de impugnación en sede administrativa ya que no existe disposición alguna que contemple que el Tribunal de Justicia

² Visible en el link: https://criterios.tjagto.gob.mx/28-proceso-contencioso-administrativo-que-se-lleva-a-cabo-ante-el-tribunal-de-justicia-administrativa-del-estado-de-guanajuato-es-de-litis-cerrada-esto-es-no-opera-la-litis-abierta/?hilite=%27litis%27%2C%27cerrada%27&sf_s=litis+cerrada&sft_category=pleno,salas&sft_ost_tag=2020,2019,2018

Administrativa del Estado de Guanajuato, o en su caso las Salas respectivas, pudieran analizar la resolución recurrida en sede administrativa bajo el principio de «litis abierta». Esto porque el silencio legislativo en torno a la posibilidad de que el proceso contencioso local sea de litis abierta implica que fue voluntad del legislador no prever la materia de la controversia con esa extensión. Tal afirmación surge porque no advierte disposición igual o similar (al artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que permita extraer el mencionado principio. (Expediente: *****, Sentencia de 11 once de junio de 2018 dos mil dieciocho. Parte actora: *).

II. El desechamiento de la demanda de actos que fueron impugnados de manera destacada en sede administrativa, no implica, una violación al derecho humano de acceso a la justicia.

Por otra parte en su agravio **segundo**, la parte actora **en esencia alega**, que la determinación de desechamiento por parte de la Sala, violenta su derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Tal argumento es **infundado**. Ello es así, pues los requisitos de procedencia, no son incompatibles con el derecho de acceso a la justicia.

A efecto de analizar este punto, se hace necesario tener presente, lo que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, hay que tener en cuenta las consideraciones vertidas en la ejecutoria dictada para resolver la contradicción de tesis *****,

En la ejecutoria de la contradicción de tesis citada, el Alto Tribunal, estableció que en el caso Castañeda Gutman vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que toda

persona tiene derecho a interponer un recurso en el que la decisión se resuelva de forma motivada y fundada, bajo pena de violar las garantías del debido proceso, lo que no equivale a que en todo caso exista un análisis sobre el fondo del asunto, puesto que primero deben satisfacerse los requisitos de admisibilidad.

Dicha Segunda Sala de la Suprema Corte añadió, que igualmente en el caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, la Corte consideró que por razones de seguridad jurídica, y para la correcta administración de justicia, los Estados pueden y deben establecer presupuestos de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole, por lo que no es posible considerar que siempre y en cualquier caso los tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.

Por tanto, estimó el Alto Tribunal que, no es posible concebir un derecho de tutela judicial efectiva absoluto que no guarde proporción con la finalidad perseguida, así como el correlativo desconocimiento de un sistema constitucional y legal que prevé reglas procesales de competencia y procedibilidad de las vías o recursos precisamente con el fin de proveer las garantías necesarias para la protección y promoción de los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica.

De igual forma, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la que derivaron las tesis 2a. LXXXI/2012 (10a.)³ y 2a. LXXXII/2012 (10a.)⁴, de rubros: **«DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO**

³ Número de registro digital: 2002139.

⁴ Número de registro digital: 2002179.

DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.» y «PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.», precisó que, si bien es cierto que los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia, esto es, el acceso a una tutela judicial efectiva, también lo es que ello no tiene el alcance de permitir que se soslayen las reglas relacionadas con los presupuestos procesales para la procedencia de las vías jurisdiccionales.

Pues ese proceder equivaldría, dijo la Corte, a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales, convencionales y legales que rigen su función originaria, lo que provocaría un estado de incertidumbre en sus destinatarios, en tanto que se desconocería la forma de proceder de dichos órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables.

Por ende, tomando en consideración las premisas establecidas por el Alto Tribunal, **este órgano colegiado, puede afirmar válidamente, que el estudio de las diversas hipótesis que motivan la improcedencia del proceso y la correlativa declaración de desechamiento, como en el caso lo hizo la Sala de origen, no implica, una violación al derecho humano al recurso efectivo, ni se configura una denegación de justicia.** Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijan las leyes, es claro que en ellas también

pueden establecerse condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida.

De ahí que el disenso resulte **infundado**.

B. Decisión.

Al resultar **ineficaces** los argumentos esgrimidos a manera de agravios, lo procedente es **confirmar el acuerdo** dictado por la **Sala Especializada**.

Con fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el **acuerdo** de 4 de enero de 2021 dos mil veintiuno, dictado por el **Magistrado de la Sala Especializada de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato**, dentro del proceso administrativo *****, de conformidad con los argumentos y fundamentos expresados en el **considerando quinto** de esta resolución.

Notifíquese. En su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido y dese de baja del libro de gobierno.

Así lo resolvió, por **unanimidad de votos**, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo

Figuerola; Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el **cuarto** de los mencionados, quienes firman con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.⁵

Versión Pública TJA

⁵ Estas firmas corresponden al toca **157/21 PL**, aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **1 uno de julio de 2021 dos mil veintiuno**.