



PERIÓDICO OFICIAL



ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, SON OBLIGATORIAS LAS LEYES Y DEMÁS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO POR EL SOLO HECHO DE PUBLICARSE EN ESTE PERIÓDICO.

TOMO CXXXII

Núm. 105

Zacatecas, Zac., sábado 31 de diciembre de 2022

SUPLEMENTO

62 AL No. 105 DEL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO
CORRESPONDIENTE AL DÍA 31 DE DICIEMBRE DE 2022

- DECRETO No. 234.- Se designa al Lic. Guadalupe Alejandro González Navarro, Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas.
- DECRETO No. 269.- Se Reforman, Derogan y Adicionan diversas Disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas.



Zacatecas

DIRECTORIO

DAVID MONREAL ÁVILA
GOBERNADOR DEL ESTADO

RICARDO HUMBERTO HERNÁNDEZ LEON
COORDINADOR GENERAL JURÍDICO

ANDRÉS ARCE PANTOJA
DIRECTOR DEL PERIÓDICO OFICIAL

El Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, se publica de manera ordinaria los días Miércoles y sábados.

Para la publicación en el Periódico Oficial se deben de cubrir los siguientes requisitos:

- El documento debe ser original.
- Debe contener sello y firma de quien lo expide.
- Que la última publicación que indica el texto a publicar, debe tener un margen mínimo de dos días hábiles a la fecha de la audiencia, cuando esta exista.
- Efectuar el pago correspondiente de la publicación.

La recepción de documentos a publicar y venta de ejemplares se realiza de 9:00 a 15:30 hrs. en días hábiles.

Para mejor servicio se recomienda presentar su documento en original impreso y digital formato Word.

Domicilio:
Circuito Cerro del Gato
Edificio I Primer Piso
CP. 98160 Zacatecas, Zac.
Tel. 492 4915000 Ext. 25195

DAVID MONREAL ÁVILA, Gobernador del Estado de Zacatecas, a sus habitantes hago saber:

Que los DIPUTADOS SECRETARIOS de la Honorable Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado, se han servido dirigirme el siguiente:

DECRETO # 269

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA

RESULTANDOS:

PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno, de fecha 12 de diciembre de 2022, se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifican diversas disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa Estado de Zacatecas, signada por las y los Diputados Gabriela Monserrat Basurto Ávila, Jehú Eduí Salas Dávila, Ma. Del Refugio Ávalos Márquez, Herminio Briones Oliva, Manuel Benigno Gallardo Sandoval, José David González Hernández y José Juan Estrada Hernández.

SEGUNDO. Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada en la misma fecha, mediante el memorándum correspondiente, a la Comisión de Justicia, para su estudio y dictamen correspondiente.

TERCERO. Los iniciantes justificaron su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho humano de acceso a la justicia reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objetivo garantizarle a todas las personas la posibilidad de que se les administre justicia por parte de los tribunales, de una manera expedita, pronta e imparcial. Su definición y alcance ha sido abordado desde diversas perspectivas a lo largo de la historia del Derecho; y se ha transformado con la finalidad de buscar un mayor beneficio y protección a las personas.

Desde las primeras constituciones no escritas, hasta el derecho social moderno, evolucionó en una prerrogativa de protección judicial formal de las y los quejosos a litigar o defender una reclamación; en un derecho que si bien en las leyes se señala como accesible para todas y todos, aún requiere de acciones afirmativas por parte del Estado y de mecanismos que garanticen su aplicación efectiva.

En palabras de Mauro Cappelletti y Bryant Garth, el acceso a la justicia es el requisito más básico en un sistema igualitario moderno, que pretende garantizar y no solamente proclamar los derechos de todas y todos. Por ello, debe tomarse en cuenta que dicho derecho todavía se encuentra sujeto a un proceso de evolución que no ha concluido, siendo viable determinar en el contexto actual las obligaciones mínimas que tienen los Estados en relación con aquél; pues es la puerta de entrada para el reclamo de otros derechos fundamentales.

En ese sentido, tenemos delimitado un margen mínimo de actuación de las autoridades, pero también de responsabilidades, frente a la obligación de asegurar el ejercicio pleno del acceso a la justicia. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen los derechos fundamentales

reconocidos por la Constitución y las leyes. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevé el derecho de toda persona a ser tratada en igualdad de condiciones frente a los tribunales independientes e imparciales, bajo las debidas garantías.

En el ámbito nacional, el artículo 17 constitucional dispone que 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. Además señala que las leyes deben contener los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Conforme a ese marco jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios de interpretación, en los que ha delineado un margen de actuación de los tribunales y las y los impartidores de justicia; entre ellos, los relativos a la forma en la que se deben analizar los casos de los que conozcan y los requisitos de las resoluciones que pongan fin a las controversias.

Así, por ejemplo el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito definió en la jurisprudencia con número de registro 2015884, que los procedimientos contenciosos administrativos regulados por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, poseen rasgos de un procedimiento inquisitivo, en la medida en que el legislador estableció como de orden público e interés social, con facultades del Tribunal competente, para indagar la verdad a través del requerimiento de pruebas y del libre interrogatorio; en el que puede pronunciarse en la sentencia, no sólo respecto de las pretensiones de las partes, sino de los elementos de validez del acto o resolución impugnado, como es la competencia y la fundamentación y motivación.

Es decir, cuando la pretensión del actor en la demanda de nulidad consiste en que se aborden aspectos de la resolución controvertida en sede administrativa, por haber mejorado los argumentos expuestos ante la enjuiciada, o expuesto incluso otros novedosos, la Sala puede realizar su estudio, bajo el principio de litis abierta en caso de proceder, precisamente porque la pretensión del actor es obtener un pronunciamiento sobre ello, otorgándose a la autoridad demandada la oportunidad de defenderse, al formular su contestación; además, porque con ello se logra un pronunciamiento no sólo de aspectos formales del acto o de la resolución impugnada, sino que se procura una resolución de fondo de la controversia.

Este criterio, es coincidente con el tomado por el mismo Tribunal en la tesis de número 2011922, cuyo análisis de la misma ley, reitera el derecho de acudir a juicio contencioso mediante agravios novedosos, aún ante la falta de disposición expresa en la ley respecto a los argumentos que pueden hacerse valer cuando se intenta la nulidad de un acto administrativo, ya que el silencio de la norma en cuanto al aspecto indicado, no puede perjudicar al gobernado.

El mencionado análisis jurídico, es de avanzada pues, aún y cuando una ley no considera la posibilidad del estudio de argumentos novedosos en una autoridad jurisdiccional, luego de haber superado la etapa de recurso

administrativo, ordena a que el Tribunal competente, de acuerdo a las atribuciones legales con las que cuenta, realice el estudio de los mismos, pues esa actuación es más acorde a los derechos fundamentales de las y los justiciables.

El mismo sentido de interpretación, pero en casos en los que la ley tácitamente señala la obligación de los tribunales de estudiar los agravios novedosos que sean planteados en juicio de nulidad, también han dado lugar a jurisprudencias de la Corte en los que se ha privilegiado el derecho de acceso a la justicia de las y los ciudadanos.

En el caso de la jurisprudencia 2020470, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, interpreta el artículo 80 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, manifestando que las características de dicho dispositivo, ordenan a los tribunales en la materia a estudiar los agravios novedosos que la o el actor no haya formulado en sede administrativa, sin necesidad de señalar la autoridad demandada que emitió el acto recurrido o que señale como acto impugnado a este último, ni que se reitere en la demanda los agravios que se formularon en aquel medio de defensa, pues cuando se impugna la resolución recaída al recurso, debe entenderse que también se controvierte la recurrida, formando parte de la litis al igual que los agravios que se hicieron valer en su contra, lo que evita reenvíos, en concordancia con el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia pronta y expedita, previsto en el artículo 17 de la Constitución.

Como se puede ver, el principio de litis abierta que rige los procedimientos contenciosos administrativos, es un derecho acorde con el fundamental acceso a la justicia, y el principio pro persona.

Es por ello que, la presente iniciativa de reforma a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, da cumplimiento a las obligaciones internacionales en torno al derecho humano de acceso a la justicia, ya que busca garantizar a las y los gobernados, procesos jurídicos y recursos efectivos que les amparen sobre actos que violen los derechos fundamentales.

En ese tenor, la propuesta consiste en la modificación de los artículos 4 y 70 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, y tiene por objeto no dejar lugar a las interpretaciones que de manera individual cada impartidor de justicia pueda tomar, en torno a los criterios por demás reiterados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deben aplicarse de manera obligatoria por los tribunales.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Justicia fue la competente para estudiar y analizar la iniciativa presentada ante esta Soberanía Popular, así como para emitir el dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 130, 131 fracción XIX y 152 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. LOS PRINCIPIOS DE LITIS ABIERTA Y LITIS CERRADA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO. En la iniciativa en estudio los proponentes plantean la necesidad de incorporar en la Ley de Justicia Administrativa la aplicabilidad del principio de litis abierta en los juicios de nulidad, haciendo referencia a que éste es compatible con nuestro sistema jurídico, citando diversos precedentes judiciales y argumentando, a su vez, que coadyuva a garantizar el derecho de acceso a la justicia.

Dado que se trata de tecnicismos procesales, para el análisis de la iniciativa en estudio resulta necesario precisar, de manera preliminar, diversos conceptos que son utilizados como principios dentro de este tipo de juicios.

Inicialmente, se tiene que el concepto de *litis* es un latinismo que se sigue utilizando en el bagaje jurídico y que hace referencia a “Pleito, causa juicio, lite”¹; a su vez, se ha señalado que puede entenderse como sinónimo del concepto de “litigio”, el cual según el Diccionario Jurídico Fundamental, se define de la siguiente manera:

Pleito. Juicio ante juez o tribunal. Controversia. Disputa, contienda, altercación de índole judicial.²

Al respecto resulta relevante el criterio emitido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, en la tesis con registro digital 175900, de rubro “*LITIS. CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO.*”, donde se señala, entre otras cosas, que el concepto de *litis* que contienen los diccionarios no especializados en derecho lo derivan de *lite*, que significa pleito, litigio judicial, actuación en juicio, pero tales conceptos no satisfacen plenamente nuestras instituciones jurídicas porque no es totalmente exacto que toda *litis* contenga un pleito o controversia, precisando que existen situaciones procesales, como el allanamiento, en las que no se da tal supuesto.

De tal forma, continúa explicando la tesis, que la *litis* constituye el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; precisando que es con la contestación a la demanda cuando la *litis* o relación jurídico-procesal se integra, produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del Juez.

Añade que en el proceso moderno la determinación de las “cuestiones litigiosas”, se agota producida la contestación y que el actor no puede variar su demanda, ni el demandado sus defensas, salvo algunas excepciones; por consiguiente, en términos generales, integrada la *litis*, las partes no pueden modificarla, y a sus límites debe ceñirse el pronunciamiento judicial.

Es aquí cuando comenzamos a introducirnos en los principios de *litis abierta o cerrada*. Al respecto, en términos simples, se puede decir que las *litis* es cerrada cuando en el proceso se fijan las pretensiones de las partes y éstas ya no pueden ser modificadas durante el mismo ni posteriormente, incluido durante la tramitación de recursos o juicios que sigan la cadena impugnativa del acto o procedimiento administrativo inicial.

Caso contrario, el principio de *litis abierta* permite que, con posterioridad, se puedan incorporar planteamientos novedosos para integrar la *litis*, en los que se pueden incluir medios de prueba o violaciones no alegadas con anterioridad, e incluso reiterar las que ya han sido planteadas ante la autoridad administrativa pero que se considere que no han sido satisfechas.

Ahora bien, la problemática planteada en la iniciativa consiste en que, inicialmente, en cualquier procedimiento administrativo se pueden alegar pretensiones, así como excepciones y defensas; posteriormente, de acuerdo a cada caso y a la legislación aplicable, el procedimiento o acto administrativo puede combatirse a través de un recurso que, igualmente, es de naturaleza administrativa, es decir, resuelto por la misma autoridad sin que pase a una instancia jurisdiccional.

Es en este punto cuando comienza el debate respecto de si dentro de tal recurso es procedente incluir nuevas pretensiones, agravios, violaciones e, incluso, ofrecer medios de prueba novedosos, es decir, que no hayan formado parte del procedimiento administrativo inicial.

¹ Consultado el 16 de Diciembre de 2022 en la siguiente liga electrónica: <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/litis/litis.htm>

² Diccionario Jurídico Fundamental, p. 192. Versión electrónica, consultada el 16 de Diciembre de 2022 en la siguiente liga: <https://www.unae.edu.py/biblio/libros/Diccionario-Juridico.pdf>

En el mismo sentido, esta problemática se refleja una vez que se resuelve el recurso administrativo y éste es impugnado a través de un juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo, cualquiera que sea su denominación, pero que es resuelto por un órgano jurisdiccional.

Entonces, la disyuntiva ronda en torno a si, en la sede jurisdiccional pueden alegarse cuestiones novedosas que no hubieren sido invocadas en la sede administrativa, ya sea en el procedimiento inicial o en el recurso utilizado para combatir el acto.

Ahora bien, para determinar lo anterior y valorar la procedencia de la iniciativa, la Comisión de dictamen estimó pertinente analizar el tema a la luz de los criterios recientes que han surgido en la materia, así como de un análisis sistemático y funcional de nuestro marco jurídico constitucional y legal, abordándolo en torno a los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

TERCERO. APLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS. Cierto es que con anterioridad se consideraba que en los juicios contenciosos administrativos operaba el principio de *litis cerrada* y que, doctrinalmente, estos juicios han sido considerados como de *estricto derecho*, es decir, que la controversia únicamente debe resolverse de acuerdo con los planteamientos formulados por las partes, sin que el juzgador tenga la posibilidad de suplir las deficiencias que presente el medio de impugnación o, en su caso, la defensa que se realice en contra de éste.

Este tipo de reglas ha impactado en la legislación y, en efecto, su tramitación se basa en dicho principio. No obstante lo anterior, ello no implica que este tipo de juicios deban estar sujetos a normas procesales que se constituyan como limitantes al fin primordial de la existencia de todo medio de impugnación, que es la obtención de justicia.

Si bien existen principios de origen doctrinal que han delineado la estructura y la esencia de los juicios en la materia administrativa, lo cierto es que no existe fundamento constitucional o legal, que obligue a que se rijan por el principio de *litis cerrada*, pues contrario a ello, la obligación constitucional derivada del artículo 17 considera a la administración de justicia como un derecho fundamental que se encuentra sujeto a diversos principios, como lo es que se aplique de manera pronta, completa, imparcial, destacando que el tercer párrafo de este dispositivo precisa que las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

De tal manera, al no existir una norma constitucional que determine una limitación en cuanto a la litis en los juicios de naturaleza administrativa, todo ello ha derivado de la configuración legal que ha realizado el legislador ordinario, así como de normas reglamentarias de origen administrativo, por lo que se puede concluir que la configuración de este tipo de medios de impugnación se encuentra dentro del marco de libertad de configuración legislativa de la que gozan las entidades federativas e incluso las normas del fuero federal.

Como ejemplo de ello, se pueden citar algunos casos como lo son la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 1° literalmente señala que en el juicio se podrán hacer valer conceptos de impugnación no planteados en los recursos administrativos.

En el mismo sentido, y con mayor literalidad, se establece en el artículo 80 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal de la materia, registrá el principio de *litis abierta*.

Al respecto destaca el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis jurisprudencial:

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. El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de “litis cerrada” que impedía que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y, por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de “litis cerrada” por el de “litis abierta”, el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; 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 aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos.

Contradicción de tesis 171/2002-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo, ambos del Séptimo Circuito. 28 de marzo de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Tesis de jurisprudencia 32/2003. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de abril de dos mil tres.

Como puede apreciarse, el máximo tribunal de nuestro país ha determinado que el principio de *litis* abierta es aplicable en este tipo de juicios y que con ello se combate no solo la resolución impugnada sino también la que fue recurrida con anterioridad en la sede administrativa; con lo que se abre la posibilidad de plantear nuevos argumentos o incluso reiterar los que fueron previstos en el recurso en contra de la resolución originaria.

Por otro lado, tal como lo citan los promoventes en su iniciativa, en la tesis de rubro “*JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. NO ES DE LITIS CERRADA.*”, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito consideró que, conforme al derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que el juicio contencioso administrativo no es de *litis cerrada* y, por ello, el actor tiene derecho a introducir cuestiones relacionadas con transgresiones al procedimiento de origen y no sólo las violaciones hechas valer contra la resolución que decide el recurso de revocación en sede administrativa, sin que sea causa para negar esa oportunidad, la falta de disposición expresa en la ley respecto a los argumentos que pueden hacerse valer cuando se intenta la nulidad de un acto administrativo, pues el silencio de la norma en cuanto al aspecto indicado, no puede perjudicar al gobernado.

Es decir, de acuerdo con este criterio orientador, aun y cuando no exista norma que lo establezca expresamente, una interpretación conforme al artículo 17 Constitucional, permite concluir que debe operar el principio de *litis abierta*, en aras de garantizar el derecho de acceso a la justicia, sin que exista justificación para señalar lo contrario, pues incluso la falta de regulación al respecto en la norma legal no puede ser razón para que la interpretación de la norma se realice en perjuicio del justiciable.

CUARTO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA A LA LUZ DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A UN RECURSO EFECTIVO. En el artículo 17 de nuestra Carta Magna se contempla el derecho de acceso a la justicia, del cual se puede destacar lo siguiente:

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.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

[...]

Como puede observarse, además de señalarse que nuestro sistema jurídico debe garantizar que la justicia sea pronta, completa e imparcial, la Constitución precisa que las autoridades deben privilegiar la solución de fondo en un conflicto, por encima de los formalismos procedimentales.

Esto último resulta de especial relevancia para la iniciativa en estudio, pues el principio de *litis cerrada*, en su caso, se trata de un formalismo procesal, que de ninguna manera abona a la consecución de justicia, puesto que no permite al órgano jurisdiccional alegarse de los elementos necesarios para determinar si la autoridad ha incurrido o no en una violación al marco jurídico.

Es de suma importancia el contenido de diversos Tratados Internacionales signados por el Estado Mexicano, entre los que debemos destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 8.1 y 25, en los que se contemplan los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, los cuales señalan lo siguiente:

ARTÍCULO 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. al 5. ...

ARTÍCULO 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal

violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De los numerales anteriores se desprende la obligación del Estado Mexicano, no solo de contar con Tribunales y medios de impugnación para que toda persona pueda acceder a la justicia, sino que ello va más allá, debiendo configurar recursos verdaderamente efectivos que cumplan con ciertos requisitos para que no sean meras simulaciones que no permitan a los gobernados oponerse a los actos de autoridad o de violación a sus derechos.

En consecuencia, cualquier norma o medida estatal, en el orden interno, que dificulte de cualquier manera y que no esté justificada por necesidades razonables de la propia administración de justicia, debe entenderse como contraria a la citada normal convencional.

Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado, en reiteradas ocasiones, que la garantía de un recurso efectivo constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática.³

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado criterios sobre el cumplimiento de estas obligaciones de los Estados Parte de la Convención, de los cuales se puede sintetizar lo siguiente:

- Para cumplir con lo dispuesto por el artículo 25 no basta con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida. O sea, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia, según lo dispone el artículo 25 de la Convención.⁴
- Dicho recurso debe ser adecuado y efectivo. En cuanto a la efectividad del recurso, para que tal recurso efectivo exista no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.⁵
- Para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, la Constitución o la ley.

³ Corte I.D.H., Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52.

⁴ Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

⁵ Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30221. 245.

El Tribunal ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.⁶

- Para que exista un recurso efectivo no basta con que éste exista formalmente. Esto implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente. De igual forma, esta Corte ha establecido que un recurso judicial efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas.⁷
- Los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica, el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o faltan los medios para ejecutar las decisiones que se dictan en ellos. A esto puede agregarse la denegación de justicia, el retardo injustificado en la decisión y el impedimento del acceso del presunto lesionado al recurso judicial.⁸

Derivado de lo anterior, para que el juicio contencioso administrativo cumpla con los requisitos antes señalados, es decir, que sea adecuado, efectivo y que no se constituya como un recurso ilusorio, esta Comisión de dictamen es de la opinión de que el procedimiento debe estar regido bajo el principio de *litis abierta*, dado que aseverar lo contrario implicaría anteponer formalismos procesales sin fundamento jurídico alguno, al objetivo primordial del recurso o medio de impugnación, que es el acceso a la justicia.

Lo anterior, es igualmente compatible con el principio *pro persona* que rige nuestro sistema jurídico y que deviene del artículo 1º constitucional en el que se dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia carta magna y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

De tal forma que, con el objetivo de fortalecer el sistema de medios de impugnación en materia administrativa y en general nuestro marco jurídico a efecto de que éste sea verdaderamente garantista y maximice los derechos fundamentales, quienes integramos esta Comisión de dictamen consideramos viable el planteamiento contenido en la iniciativa en estudio, dado que con ello se abona a potenciar los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

QUINTO. IMPACTO PRESUPUESTARIO. La Comisión de dictamen estimó que se atiende lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Austeridad, Disciplina y Responsabilidad Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en razón de lo siguiente.

La presente modificación legal no implica ni propone crear nuevas estructuras administrativas, ni tampoco se incrementa o disminuye algún capítulo del gasto que no haya sido contemplado con anterioridad, es decir, de acuerdo con el texto vigente del ordenamiento que se reforma, sino que únicamente se realizan modificaciones que precisan un supuesto jurídico que ya es atendido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, por lo que se cuenta con la estructura administrativa y recursos económicos necesarios para su implementación.

En ese sentido, dado que su incorporación al marco jurídico no implica un aumento de recursos humanos, materiales o financieros y, estimando que el espíritu y efectos del impacto presupuestario consiste en lograr que la aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la

⁶ Corte IDH. Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. 140.

⁷ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 34426. 155.

⁸ Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

legislación local, se realicen en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, este cuerpo dictaminador es de la opinión de que la presente reforma cumple con el citado principio, al no generar un compromiso económico que supere los ingresos asignados para este Ente Público ya sea en este o en ejercicios posteriores.

Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se

DECRETA

SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE ZACATECAS.

ÚNICO. Se reforman el artículo 4; se reforma el párrafo segundo del artículo 70 y se adiciona el artículo 70 Bis, todos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículo 4. Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, **litis abierta**, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

Artículo 70. ...

El juicio contencioso administrativo y los demás procedimientos previstos en esta Ley, distintos a los referidos en el párrafo anterior, se sustanciarán conforme al presente ordenamiento **y se regirán conforme al principio de litis abierta.**

Artículo 70 Bis. En las resoluciones recaídas a un recurso administrativo, incluidas las que lo desechen o lo tengan por no interpuesto, que sean controvertidas a través del juicio contencioso administrativo, se considerará que simultáneamente se impugna el acto o resolución administrativa inicial en la parte que continúe afectando al actor, pudiendo hacer valer pretensiones y agravios novedosos o que reiteren lo planteado en el recurso, así como ofrecer medios de prueba que no hayan sido incluidos con anterioridad.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO. El contenido de este Decreto será aplicable a los asuntos que se encuentren en trámite, de conformidad con el principio *pro persona*.

COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Zacatecas, a los veintidós días del mes de diciembre del año dos mil veintidós. **DIPUTADA PRESIDENTA.- DIP. KARLA DEJANIRA VALDEZ ESPINOZA. DIPUTADAS SECRETARIAS.- DIP. ZULEMA YUNUÉN SANTACRUZ MÁRQUEZ y DIP. ANA LUISA DEL MURO GARCÍA.** Rúbricas.

Y para que llegue al conocimiento de todos y se le dé el debido cumplimiento, mando se imprima, publique y circule.

Dado en el Despacho del Poder Ejecutivo del Estado, a los treinta días del mes de diciembre del año dos mil veintidós. **GOBERNADOR DEL ESTADO.- DAVID MONREAL AVILA. SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.- GABRIELA EVANGELINA PINEDO MORALES.** Rúbricas.