

2021 SEP 21 PM 3: 27

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

**OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA**

**TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA**

VS

**CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE OAXACA Y
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE
OAXACA**

ESCRITO INICIAL DE DEMANDA.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN**

Pino Suárez 2, Colonia Centro
Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06065
Ciudad de México

**HONORABLES SEÑORAS Y SEÑORES
MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN.**

Quien suscribe, **MANUEL VELASCO ALCÁNTARA**, Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con respeto y elevada consideración, comparece ante este Tribunal Constitucional del Estado mexicano con fundamento en lo dispuesto por el inciso k) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los preceptos relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de manera oportuna y con legitimación suficiente promueve **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL** en contra de las normas y actos que más adelante se precisan.

ÍNDICE

I. PARTE ACTORA 3

II. PARTE DEMANDADA 4

III. NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA..... 5

IV. TERCEROS INTERESADOS 6

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS 7

VI. ANTECEDENTES 7

VII. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD 7

VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ..... 10

PRIMERO. LOS DECRETOS IMPUGNADOS INVADEN LAS FACULTADES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA INTERNAS..... 10

SEGUNDO. EL DECRETO DE REFORMAS DE LA LEY ORGÁNICA EXCEDE LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO. 19

TERCERO. EL CONGRESO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. 20

IX. SUSPENSIÓN 21

X. PRUEBAS..... 27

XI. PETITORIOS..... 27

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Constitución de Oaxaca	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convocatoria	Convocatoria que ha de publicar la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia del Congreso del Estado de Oaxaca en términos del artículo Cuarto transitorio del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica.

Decretos Impugnados	<i>Decreto 1611 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el 10 de noviembre de 2018 (“Decreto de Reformas a la Constitución”).</i>
	<i>Decreto 2506 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el 7 de agosto de 2021 (“Decreto de Reformas a la LOTJA” o “Decreto de Reformas de la Ley Orgánica”).</i>
Ley Reglamentaria	Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca
Oaxaca	Estado Libre y Soberano de Oaxaca
OIC	Órgano Interno de Control
Periódico Oficial	Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca
TJA o Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca

Nota: Los resaltados y subrayados contenidos en las transcripciones y citas del presente escrito son propios del actor, salvo que expresamente se indique lo contrario.

I. PARTE ACTORA

Con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria, comparece como parte actora el **TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE OAXACA**, en su carácter de órgano autónomo estatal en términos del artículo 114 Quáter de la Constitución de Oaxaca.

A. Representación.

En términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria y de conformidad con las facultades que le confieren los artículos 114 Quáter, párrafo quinto, de la Constitución de Oaxaca y 20, fracción I, de la Ley Orgánica del TJA, este Tribunal comparece por conducto de su Magistrado Presidente, Manuel Velasco Alcántara.

Al efecto, se exhibe como Anexo 1 su nombramiento como Magistrado de la Sala Superior del TJA de 9 de abril de 2018; y como Anexo 2 el acta de la sesión del Pleno del Tribunal de fecha 5 de marzo de 2020, donde este fue designado como Magistrado Presidente.

B. Domicilio.

El domicilio de esta parte actora es el ubicado en el Miguel Hidalgo, No. 215, Centro, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, C.P. 68000.

Sin perjuicio ello, se señala como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos relacionados con el presente el ubicado en [REDACTED]

C. Delegados y autorizados.

Con fundamento en el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, se autorizan como delegados a los CC. [REDACTED] y únicamente para oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos en términos de su artículo 4º a los CC. [REDACTED] y/o [REDACTED]

Finalmente, se solicita la autorización de acceso al expediente electrónico y para recibir notificaciones electrónicas a quienes se precisa en la siguiente tabla, para lo cual se indica que la CURP del Magistrado Presidente del Tribunal, quien firma la presente controversia, es [REDACTED]

Persona autorizada	CURP
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

II. PARTE DEMANDADA

1. Con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria se señala como parte demandada al H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, al ser el órgano que emitió las normas generales cuya invalidez se demanda en términos de los artículos 53 y 141 de la Constitución de Oaxaca (según

“En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los diversos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.”.

corresponde) y el que, de manera inminente, ejecutará la Convocatoria objeto de la controversia.

Este órgano tiene domicilio en Calle 14 Oriente 1 San Raymundo Jalpan, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, C.P. 71248.

2. Asimismo, se señala como parte demandada al **GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA**, al ser quien promulgó las normas generales cuya invalidez se demanda en términos de los artículos 58 y 80, fracción IX, de la Constitución de Oaxaca.

Este órgano tiene domicilio en Palacio de Gobierno, P.A., Bustamante y Flores Magón, Zona Centro, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, C.P. 68000.

3. Finalmente, se demanda al **SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA**, al ser quien refrendó las normas generales cuya invalidez se demanda en términos del artículo 34, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 109/2001¹ del Pleno del Alto Tribunal.

Este órgano tiene domicilio en Edificio 8 "Margarita Maza de Juárez", nivel 3, Ciudad Administrativa "Benemérito de las Américas", Carretera Internacional Oaxaca-Istmo, Tlaxiact de Cabrera, Oaxaca, C.P. 68270.

III. NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

1. Con fundamento en el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, se demanda la invalidez de las siguientes normas emitidas por el Congreso del Estado, promulgadas por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca y refrendadas por el Secretario de Gobierno del Estado de Oaxaca:
 - a) El *Decreto 1611 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el 10 de noviembre de 2018, cuya invalidez se demanda concretamente en las siguientes porciones normativas:

Artículo 59. Son facultades del Congreso del Estado:

...

LXXV. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros a los órganos de control interno de los órganos autónomos reconocidos en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado.

¹ Registro digital: 188738

- b) El Decreto 2506 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 7 de agosto de 2021, cuya invalidez se demanda concretamente en las siguientes porciones normativas:

Artículo 72 Bis. La persona titular del Órgano Interno de Control será designada por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes presentes del Congreso del Estado, mediante convocatoria pública y abierta que emita la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, bajo el principio de máxima publicidad.

Del proceso de selección, la Comisión Permanente presentará una terna de candidaturas que deberán cumplir con los requisitos que establezca esta Ley para ser votada. Durará tres años en su encargo pudiendo ser reelecto o reelecta una sola vez.

Si no se lograre la votación en los términos del párrafo anterior, se realizarán las rondas que sean necesarias hasta alcanzar el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes de la legislatura presentes.

Transitorios.

Cuarto.- Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso del Estado a través de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia emitirá la convocatoria para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal.

Quinto.- El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca deberá realizar las modificaciones y adecuaciones reglamentarias correspondientes para el cumplimiento del presente Decreto en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

2. Además, del Congreso del Estado, por conducto de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, se demanda la invalidez del acto futuro de realización inminente consistente en la **convocatoria** para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control de Tribunal en términos del artículo Cuarto transitorio del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica, el cual -en su momento- configurará el primer acto de aplicación de los Decretos cuya invalidez se demanda.

IV. TERCEROS INTERESADOS

No se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 10, fracción III de la Ley Reglamentaria, por lo que no existen terceros interesados.

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

Las normas y acto cuya invalidez se demanda violan lo dispuesto por los artículos 17, párrafo séptimo, 94, 116, fracciones III y V, de la Constitución Federal; así como los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8.1 y 25 de la Convención Americana.

VI. ANTECEDENTES

1. El 10 de noviembre de 2018 se publicó en el Periódico Oficial el Decreto de Reformas de la Constitución, cuyos artículos 59, fracción LXXV, y Tercero transitorio facultan al Congreso del Estado a designar a los OIC de los órganos constitucionales autónomos, acotándolo a aquellos previstos en el artículo 114 Quáter.
2. El 7 de agosto de 2021 se publicó en el Periódico Oficial el Decreto de Reformas de la Ley Orgánica del TJA, cuyo artículo 72 Bis indica que la persona titular del OIC será designada por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado mediante convocatoria pública y abierta; mientras que el artículo Cuarto transitorio indica que la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia del Congreso del Estado emitirá la convocatoria en cita dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del Decreto; y el Quinto transitorio obliga al TJA a modificar su reglamento interno dentro del plazo de sesenta días naturales.
3. El plazo de treinta días hábiles para que la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia del Congreso emita la Convocatoria venció el 20 de septiembre de 2021.

A la fecha de presentación de esta demanda, este Tribunal no tiene conocimiento de la emisión de la Convocatoria.

4. El plazo de sesenta días naturales para que el Tribunal modifique su Reglamento Interno vence el 6 de octubre de 2021, sin que a la fecha se haya verificado.

VII. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD

1. El Decreto 1611 mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca fue publicado en el Periódico Oficial el 10 de noviembre de 2018, y si bien entró en vigor al día siguiente de su publicación en términos de su artículo Primero transitorio, no fue sino hasta la publicación y entrada en vigor del Decreto 2506 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial el 7 de agosto de 2021 que las porciones normativas cuya invalidez se demanda trascendieron a la esfera de este Tribunal.

2. En efecto, el Decreto de Reformas de la Constitución estableció en la fracción LXXV del artículo 59 que el Congreso del Estado designaría por el voto de las dos terceras partes de sus miembros a los OIC de los órganos autónomos reconocidos en la propia Constitución. Sin embargo, para ese entonces todo indicaba que esa regla no aplicaría al TJA.
3. Para aclarar esa conclusión, es relevante que el Título Sexto de la Constitución de Oaxaca, denominado "De los órganos autónomos del Estado", incluye en su artículo 114 las características que los revisten así como un listado de los mismos, a saber: la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, el Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General del Estado de Oaxaca. Además, ese título, en los artículos 114 Bis, 114 Ter y 114 Quáter incluye las bases de tres órganos autónomos adicionales: el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral y de la Participación Ciudadana de Oaxaca y el Tribunal de Justicia Administrativa.
4. Lo anterior podría sugerir que la regla de fin impuesta en el Decreto de Reformas de la Constitución aplicaría por igual a todos los órganos autónomos previstos en el Título Sexto; sin embargo, en su régimen transitorio se estableció una orden al Congreso del Estado que indica lo contrario:

TERCERO. El Congreso del Estado deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias a las leyes que regulan el funcionamiento de los órganos autónomos a que se refiere el artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, en un plazo de sesenta días.

5. De lo anterior se sigue que la facultad constitucional del Congreso del Estado para designar los OIC de órganos autónomos en términos del artículo 59, fracción LXXV, se limitó a aquellos previstos en el artículo 114 de la Constitución, pues de lo contrario se habría hecho referencia a la adecuación normativa de los órganos del Título Sexto o habría invocado igualmente los artículos 114 Bis, 114 Ter y 114 Quáter. Al no haberlo hecho, la propia Constitución excluyó al TJA del ámbito de aplicación del artículo 59, fracción LXXV.
6. Esta exclusión no debe entenderse como un mero formalismo o una falla en la técnica legislativa, pues -como se analiza en la presente demanda- en realidad es acorde con la naturaleza de un tribunal que imparte justicia administrativa, en tanto es respetuosa de la garantía de independencia judicial.

7. Frente a ello, este Tribunal estimó que con la entrada en vigor del Decreto de Reformas de la Constitución no se le generaba afectación alguna, pues bajo una lectura razonable y conforme con la Constitución Federal de dicho mandato , en la legislación secundaria no se obligaría al Congreso a designar al OIC del TJA.
8. Incluso, es relevante que el 7 de noviembre de 2019 –esto es, un año posterior al Decreto de Reformas de la Constitución– se publicó en el Periódico Oficial la Ley Orgánica del TJA, cuyo artículo 10, fracción VI, facultaban al Pleno del Tribunal a designar, remover y acordar a propuesta del Presidente al Director de Control Interno.
9. Esta decisión normativa confirma que la correcta lectura de los artículos 59, fracción LXXV, y Tercero transitorio del Decreto de Reformas de la Constitución no es aplicable al OIC del TJA, pues de lo contrario el Congreso del Estado habría indicado desde su origen que la persona titular de ese OIC sería determinada por aquel.
10. No obstante, en el Decreto de Reformas de la Ley Orgánica, el Congreso del Estado amplió el alcance de sus facultades constitucionales al eliminar la facultad del Pleno del TJA para designar a la persona titular del OIC y, en su lugar, indicar en el artículo 72 Bis que será designada por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes presentes del Congreso del Estado.
11. Con esa determinación, el Congreso del Estado complementó el artículo 59, fracción LXXV, del Decreto de Reformas a la Constitución, al grado que lo dotó de un sentido muy específico: su aplicación al Tribunal de Justicia Administrativa, muy a pesar de su exclusión implícita en el régimen transitorio y de la garantía de independencia judicial. Por tanto, no fue sino hasta ese momento que se detonó por primera vez la afectación a la esfera de competencias de este Tribunal.
12. Sobre este punto, se precisa que se demanda la invalidez del artículo 59, fracción LXXV, del Decreto de Reformas de la Constitución únicamente bajo el supuesto inadmitido de que, efectivamente, sea aplicable al Tribunal en los términos definidos en el artículo 72 Bis del Decreto de Reformas a la Ley Orgánica.
13. En función de ello, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria, comenzó a partir del día siguiente a la fecha de publicación del Decreto 2506, de manera que si ello se verificó el sábado 7 de agosto de 2021, ese plazo fenece el **22 de septiembre de 2021**.²
14. Lo anterior, sin perjuicio de que el primer acto de aplicación de los Decretos Impugnados tendrá verificativo una vez que la Comisión Permanente de

² Se descuentan los días 14, 15 y 16 de septiembre de 2021 por ser inhábiles de conformidad con el calendario de días inhábiles del año 2021.

Administración y Procuración de Justicia del Congreso del Estado emita la Convocatoria a la que hace alusión el artículo Cuarto transitorio del Decreto de Reformas a la LOTJA, lo cual es inminente al estar sujeto a un plazo perentorio que feneció el 20 de septiembre de 2021.

VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

PRIMERO. LOS DECRETOS IMPUGNADOS INVADEN LAS FACULTADES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA INTERNAS.

15. Los Decretos Impugnados invaden las facultades de este Tribunal, pues facultan al Congreso del Estado para designar al titular de su órgano interno de control, no obstante que, atento al principio de autonomía e independencia judicial consagrado en los artículos 17, párrafo séptimo, 94 y 116, fracciones III y V, de la Constitución Federal, el Tribunal cuenta con facultades exclusivas para resolver, desde el fuero interno, toda cuestión vinculada con su administración, vigilancia y disciplina.
16. Para acreditarlo, en primer lugar, se exponen los extremos y alcance del principio de autonomía e independencia judicial, así como su plena aplicación a los tribunales de justicia administrativa. Como parte de esta línea argumentativa, se justifica que la facultad de los tribunales de resolver sobre la administración, vigilancia y disciplina son garantías del principio en cita, de manera que hacerla disponible para los poderes legislativos – como es el caso de los Decretos Impugnados– es contrario a la Constitución Federal. A partir de ello, se acredita la invasión de facultades que materializan esos Decretos, así como la inconstitucional interferencia en el principio de autonomía e independencia judicial.
17. Previo a la exposición de los argumentos, y en términos del apartado de procedencia, se insiste que el Tribunal demanda la invalidez del Decreto de Reformas de la Constitución bajo la lectura que el Congreso del Estado le otorgó en el Decreto de Reformas de la Ley Orgánica, pues la correcta lectura del texto constitucional local, especialmente bajo su lectura conforme con la Constitución Federal, confirman que el TJA tiene la facultad exclusiva para pronunciarse sobre las cuestiones asociadas a su administración, vigilancia y disciplina.

A. El principio de autonomía e independencia judicial.

18. La función jurisdiccional es un eslabón esencial de todo Estado democrático, pues constituye la garantía indispensable para el acceso a la justicia como derecho humano. Por tanto, la independencia y autonomía

judiciales se instauran, a su vez, como un principio básico para garantizar el acceso a ese derecho.

19. Para lograr la independencia y autonomía de los tribunales, no basta con la simple enunciación de la división de poderes en el texto constitucional, sino que es necesario el establecimiento de mecanismos de control que operen como garantías de los fines de autonomía e independencia de los tribunales que despliegan funciones jurisdiccionales.

a. Garantías para su aseguramiento.

20. La consecución del principio de independencia y autonomía judicial justifica la adopción de mecanismos que garanticen en la mayor medida posible que los órganos que ejercen facultades jurisdiccionales no se vean sometidos a presiones o influencias perniciosas, sean internas o externas. En otras palabras, se trata de un mandato de optimización que obliga a los Estados democráticos a implementar diseños institucionales que minimicen los riesgos de presiones exógenas a los tribunales, provenientes de otros poderes o factores de poder.
21. Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en el *Caso Reverón Trujillo v. Venezuela* que los juzgadores cuentan con garantías reforzadas para velar por la independencia judicial, para lo cual el Estado debe tomar medidas que lo garanticen tanto en la faceta institucional, como en la individual; siendo que de no hacerlo, los juzgadores ser verían sometidos a restricciones provenientes de órganos diversos al poder judicial, en detrimento de la protección de derechos fundamentales. Al respecto resultan relevantes las siguientes consideraciones de la sentencia de la Corte IDH:

67. Ahora bien, los jueces, a **diferencia de los demás funcionarios públicos**, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”. El Tribunal ha dicho que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su **faceta institucional**, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su **vertiente individual**, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a **posibles restricciones indebidas** en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática.

68. El principio de independencia judicial constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide sobre los derechos de la persona. La Corte ha considerado que el

principio de independencia judicial resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe garantizarse inclusive, en situaciones especiales, como lo es el estado de excepción.³

22. Ahora bien, para identificar esos mecanismos, es útil acudir al Estatuto Universal del Juez,⁴ que reconoce que la independencia judicial tiene dos tipos de expresiones: la externa y la interna; las cuales, a su vez, se integran por distintos componentes.
 23. La **independencia externa (o faceta institucional)** es la que atañe al entramado institucional en el cual los juzgadores desempeñan las funciones de adjudicación, y abarca la necesidad de que esta se garantice en el texto normativo de más alto rango; la permanencia en el encargo; el aseguramiento de recursos suficientes; la protección de los juzgadores contra amenazas y ataques; el respeto de las sentencias, y la necesidad de contar con un consejo de la judicatura independiente de los demás poderes del Estado y dotado de las mayores facultades en materia de contratación, formación, nombramiento, promoción y disciplina de los juzgadores.
 24. Esta última exigencia hace explícito que la administración y disciplina de los tribunales debe quedar en manos de una organización al seno de los propios tribunales, sin perjuicio de que los demás poderes del Estado puedan interpelarlos y cuestionarlos sobre el desarrollo de sus funciones.
 25. Por su parte, la **independencia interna (o vertiente interna)** atañe a los juzgadores en lo individual y abarca la autonomía personal, cuestiones asociadas a la administración del tribunal, la asignación de casos bajo criterios objetivos y la libertad de expresión.
 26. Para efectos de la presente, son relevantes la autonomía personal, que implica que los juzgadores no pueden estar sujetos a ningún tipo de influencia, presión, amenaza o intervención, directa o indirecta, de cualquier autorizada; y la exigencia de que la administración judicial sea confiada principalmente a jueces, en tanto puede afectar la independencia judicial. Este último aspecto es abordado específicamente en el artículo 7-1 del Estatuto, que señala que la acción disciplinaria de los juzgadores no debe comprometer su independencia, por lo cual deben ser llevados a cabo por órganos independientes que incluyan una mayoría de jueces o por un órgano equivalente.
- b. Las garantías para la independencia y autonomía judicial son aplicables a los tribunales de justicia administrativa.**

³ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, p. 67-68.

⁴ Disponible en línea:

<http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/codigos/int/estatuto-universal-del-juez.pdf>

27. Las garantías que aseguran la satisfacción de la independencia judicial son predicables respecto de la función jurisdiccional *lato sensu* y, por tanto, son aplicables a todo órgano del Estado que ejecute funciones materialmente jurisdiccionales. En tal sentido, el artículo 9-1 del Estatuto Universal del Juez indica que es aplicable a todas las personas que ejercen funciones judiciales, lo cual incluye, sin duda, a los tribunales de justicia administrativa.
28. Ello es lógico porque, en términos de los artículos 73, fracción XXIX-H y 116, fracción V, de la Constitución Federal, las funciones de esos tribunales son, en efecto, materialmente jurisdiccionales, pues están orientadas a dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares; imponer sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, así como a los particulares que incurran en actos vinculados con aquellas, y fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda o al patrimonio de los entes públicos.
29. Se advierte, entonces, que los tribunales de justicia administrativa, tienen como finalidad la búsqueda imparcial de la verdad jurídica a la luz de la interpretación del derecho, de manera que le son plenamente aplicables tanto el derecho humano de acceso a la justicia como el cúmulo de garantías instrumentales a la independencia y autonomía judiciales.
30. Tal es el caso de este Tribunal, pues en términos del artículo 114 Quáter de la Constitución de Oaxaca, es la máxima autoridad jurisdiccional del Estado de Oaxaca en materia de fiscalización, rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos y combate a la corrupción e impartición de justicia administrativa.

c. Expresión constitucional de las garantías.

31. Las garantías de independencia interna y externa enunciadas encuentran sustento en nuestra Constitución Federal. A continuación se refieren y *analizan* las bases relevantes para la presente controversia.

- i. El **artículo 17**, que consagra el derecho humano de acceso a la justicia, dispone que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Este lineamiento es aplicable a cualquier órgano que ejerza funciones materialmente jurisdiccionales y no solo a aquellos formalmente jurisdiccionales. De lo contrario, implicaría sostener que el derecho de acceso a la justicia únicamente irradia en los asuntos que competen a estos últimos.

- ii. El **artículo 94** incluye las bases del Poder Judicial de la Federación, de entre las cuales destaca que la administración,

vigilancia y disciplina de aquel –con excepción del Alto Tribunal– estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Este precepto instituye a la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales como eslabones esenciales para garantizar el principio de la independencia judicial; por lo que si bien, en términos lineales, únicamente aplica al Poder Judicial de la Federación, sienta bases que, bajo la exigencia de conformidad constitucional, son aplicables a la regulación de todo tribunal.

- iii. Las fracciones III y V, segundo párrafo, del artículo 116 regulan a los poderes judiciales de los estados. La primera porción normativa indica que las constituciones y legislaciones locales deben garantizar la independencia de los juzgadores; mientras que la segunda establece que la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades de estos poderes estará a las constituciones locales.

La libertad de configuración normativa que se otorga los constituyentes locales debe entenderse invariablemente de manera armónica con el resto de la Constitución. De manera destacada, debe asegurar que las garantías propias de la autonomía e independencia judiciales se vean plenamente respetadas, entre las cuales se encuentran las vinculadas con la administración, vigilancia y disciplina ya referidas.

- iv. La fracción V, primer párrafo, del artículo 116 indica que las constituciones y leyes locales instituirán tribunales de justicia administrativa, los cuales tendrán autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Aunque este precepto no define qué debe entenderse por organización, funcionamiento y procedimientos, su lectura sistemática con las bases constitucionales ya referidas indica que abarca, al menos, la administración, vigilancia y disciplina. En efecto, al ser órganos que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, debe entenderse que la autonomía a la que hace alusión este precepto abarca todas las garantías institucionales propias de los tribunales.

32. En suma, la interpretación sistemática de la Constitución indica que todo órgano que ejerza funciones materialmente jurisdiccionales debe contar con los mecanismos necesarios para garantizar su independencia y autonomía, entre los cuales se incluye la facultad de decidir sobre su administración, vigilancia y disciplina, sin que medie injerencia alguna por parte de otros órganos estatales. Esa facultad, a su vez, se traduce como un coto vedado para cualquier órgano, incluyendo los poderes legislativos.

B. Los Decretos Impugnados invaden las facultades del Tribunal.

33. La lectura conjunta del artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución de Oaxaca y el artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del TJA, facultan al Congreso del Estado a designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros a la persona titular del OIC de este Tribunal. Además, el régimen transitorio del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica ordena, por un lado, a la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia del Congreso la emisión de la Convocatoria necesaria para dicha designación y, por el otro, a este Tribunal la modificación de su reglamentación para adecuarla al Decreto de Reformas de la Ley Orgánica.
34. Todo ello invade las facultades del TJA, pues en tanto es un órgano que ejerce funciones materialmente jurisdiccionales, le son plenamente aplicables las garantías propias de la independencia y autonomía judiciales, de manera que tiene la facultad exclusiva de decidir en su seno las cuestiones inherentes a su administración, vigilancia y disciplina.
35. Como punto de partida, se insiste en que la lectura de este Tribunal es que la Constitución de Oaxaca no faculta al Congreso del Estado para designar al titular del OIC del TJA, sino que dicho órgano legislativo se arrogó esa facultad con la emisión del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica. Únicamente hasta ese momento, y no antes, se conformó un sistema normativo que viola las atribuciones de este Tribunal.
36. Ahora bien, según se desprende del dictamen respectivo, el Decreto de Reformas de la Ley Orgánica pretendió armonizar ese ordenamiento legal a lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución de Oaxaca, atento a que este Tribunal ya no pertenecía a la estructura del Poder Judicial del Estado y, en cambio, ahora guardaba la naturaleza de órgano autónomo:

...el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, ya no es un Tribunal especializado del Poder Judicial, sino que ahora es un órgano autónomo constitucional, con diferentes normatividades que lo rigen.

En la ley orgánica actual, se le sitúa al Órgano de Control interno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, como subordinado de la Presidencia y del pleno, ya que en el texto se le ubica como un órgano administrativo con nivel directivo, más no como un Órgano de Control, que no depende de la administración, sino que evalúa a la administración, que instituye el sistema de control interno y también evalúa su grado de cumplimiento y que es competente para aplicar la Ley General y local de Responsabilidades Administrativas. Además de que este Órgano de Control Interno, tiene existencia jurídica propia y atribuciones propias que, por disposición expresa de las leyes General y local de Responsabilidades Administrativas son exclusivas del mismo, sin estar supeditado a ningún autoridad para cumplir sus funciones, puesto que tiene autonomía de gestión para el combate a la corrupción, sea a petición de parte o actuando de oficio.

Más aún, en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, se otorgaron facultades al pleno de nombrar al Director de Contraloría Interna y al

Presidente del Tribunal de proponer al titular, respectivamente, lo que va en contra de lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca...⁵

37. Esta lectura generaliza indebidamente el esquema de designación previsto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución de Oaxaca a *todos* los órganos autónomos previstos en ella, cuando únicamente aplica a ciertos órganos, y de manera alguna al Tribunal de Justicia Administrativa. Al efecto, se insiste que en el régimen transitorio del Decreto de Reformas de la Constitución solo se habilitó al Congreso del Estado a designar al titular del OIC de los órganos autónomos aludidos en el artículo 114 de la Constitución, siendo que el TJA encuentra su base en el diverso artículo 114 Quáter.
38. Esa distinción es de prima relevancia, pues reconoce implícitamente que la conversión del TJA en un órgano autónomo no implica que se pueda equiparar, sin más, a cualquier órgano de ese tipo, pues el diseño normativo aplicable a su control interno debe ser respetuoso del principio de autonomía e independencia judicial consagrado en la Constitución Federal.
39. De hecho, no existen bases para señalar que la naturaleza autónoma de este Tribunal sea suficiente para justificar la intervención directa del Congreso local y, en cambio, sí existen razones de peso que evidencian la necesidad de implementar sistemas robustos que garanticen el acceso a la justicia en los términos que exige el artículo 17 de la Constitución Federal. Claramente, existe un verdadero interés de la sociedad de que los juzgadores estén exentos de cualquier tipo de presión política o fáctica que ponga en entredicho su imparcialidad, tal y como podría ser la imputabilidad de responsabilidad administrativa por parte de un órgano con injerencia del poder legislativo.
40. Por tanto, que ahora el Congreso del Estado se arrogue la facultad de designar al titular del OIC del TJA, materializa una invasión de las atribuciones que la Constitución Federal otorga a este último para resolver –desde el fuero interno– toda cuestión vinculada con su administración, vigilancia y disciplina. Ello, a su vez, trastoca la independencia del Tribunal, pues implica que este estará a expensas de las decisiones que en esas materias adopte un órgano dirigido por una persona designada por el poder legislativo.
41. En ese tenor, se invoca la siguiente jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal aplicable por analogía, donde se reconoce que existe una transgresión al principio de autonomía judicial cuando el poder legislativo interviene en la administración del poder judicial, de tal suerte que pueda materializarse una intromisión en la toma de decisiones e, incluso, a un estado de dependencia o subordinación.

⁵ Dictamen de Comisiones p. 59.

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la vulneración a la autonomía o a la independencia de los Poderes Judiciales Locales implica una transgresión al principio de división de poderes, el cual se viola cuando se incurre en cualquiera de las siguientes conductas: a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice un hecho antijurídico imputable a los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o subordinación; c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal. A las anteriores hipótesis debe agregarse una más: si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de la entidad federativa. Ahora bien, el Constituyente del Estado de Baja California estableció un nuevo diseño en la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, integrado por 5 miembros: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y 3 Consejeros designados por el Congreso del Estado. Atendiendo a los lineamientos enunciados, este diseño constitucional transgrede los principios de división funcional de poderes y de autonomía e independencia judiciales, porque no se genera una efectiva representación del Poder Judicial a través de la designación mayoritaria de sus integrantes en el órgano que se encargará de tomar las decisiones administrativas del citado Poder, tampoco se permite que la función jurisdiccional de los integrantes del Poder Judicial se refleje en la composición de su Consejo, y además, se ocasionan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración del Poder Judicial Local por parte de las personas designadas por Poderes ajenos al mismo, de tal suerte que indirectamente puede llevar a una intromisión del Poder Legislativo en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, pues aquél, si así lo desea, puede colocar a éste en una situación de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los Consejeros mayoritariamente nombrados por el Congreso del Estado. En suma, el nuevo diseño constitucional local provoca un deficiente o incorrecto desempeño en las funciones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, lo que ciertamente ocasionará retrasos en la administración de la justicia con sus correspondientes perjuicios.⁶

42. Para mayor claridad, se precisa que este criterio emanó de la controversia constitucional 32/2007, donde se concluyó que la facultad del Congreso del Estado de Baja California para designar a la mayoría de los integrantes del Consejo de la Judicatura local es inconstitucional, pues provoca un acto de

⁶ Tesis P./J. 113/2009. Registro digital: 165849

interferencia indirecta de su parte en la esfera de competencia administrativa exclusiva del Poder Judicial Local.⁷

43. Ahora bien, en el dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia que precedió a la emisión del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica, se hizo alusión a la **acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/201**, donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez de la facultad del Congreso local de Michoacán para nombrar a los titulares de los órganos internos de control del Instituto Electoral, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, así como del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como para ratificar el nombramiento del contralor interno del Poder Judicial del Estado, bajo dos premisas:
- i. No se violan los principios de división de poderes y de autonomía establecidos en la Constitución Federal, pues las entidades federativas gozan de libertad configurativa.
 - ii. Las atribuciones de los órganos internos de control se enfocan en la fiscalización de los ingresos y egresos, lo que no incide en las competencias específicas que tiene cada uno de los órganos aludidos.⁸
44. Las conclusiones de esas acciones de inconstitucionalidad no justifican la facultad que los Decretos Impugnados confieren al Congreso del Estado.
45. **En primer lugar**, porque no se realizó pronunciamiento alguno sobre la injerencia de los poderes legislativos en el nombramiento de funcionarios de órganos de carácter jurisdiccional. De hecho, se refirió explícitamente que, en el caso de la Contraloría del Poder Judicial, el Congreso local no era quien nombraba al titular del OIC, pues únicamente ratificaba el nombramiento realizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura local.

Sin embargo, del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen, cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control, por lo que este Tribunal Pleno considera que tratándose de los órganos de control interno de los entes públicos de las entidades federativas, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente y no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.

En el presente caso, el Congreso local, al emitir las leyes antes referidas, estableció que el nombramiento de los titulares de las contralorías internas y de los órganos internos de control, es facultad del mismo, con excepción de la Contraloría del Poder

⁷ Pleno, Controversia Constitucional 32/2007, resuelta en sesión del 20 de enero de 2009, Ponente: José Ramón Cossío Díaz, pp. 174-176, 209-211.

⁸ Dictamen de la Comisión Permanente, pp. 52-53.

46. En segundo lugar, el Congreso del Estado desconoció que el cúmulo de facultades que otorgó al OIC del Tribunal en la Ley Orgánica no se limitan únicamente a la fiscalización de los ingresos y egresos. En cambio, de la lectura íntegra del Capítulo IV de su Título Octavo, ese órgano tiene funciones que esencialmente están destinadas a vigilar y disciplinar al Tribunal. Como indica el artículo 72, *será el encargado de aplicar las disposiciones de control interno e inspección relativas al funcionamiento administrativo que rigen a los órganos y servidores públicos del Tribunal con la finalidad de evaluar el desempeño y mejorar su actuación y la función pública.*
47. Además, el artículo 73 contiene un amplio catálogo de atribuciones de índole investigativa y sancionatoria, como las señaladas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XIII, XVI, XVIII y XIX, de manera que igualmente tienen como finalidad evaluar el desempeño y mejorar la actuación del Tribunal y, por tanto, no quedan limitadas a una simple fiscalización de ingresos y egresos.
48. Lo expuesto en el presente concepto de invalidez, permite confirmar que el artículo 72 bis del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica viola la Constitución Federal, al invadir facultades reservadas para los tribunales de justicia administrativa y, con ello, trastocar el principio de autonomía e independencia judicial. Además, bajo el supuesto inadmitido que ese precepto únicamente replique lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución de Oaxaca, entonces se sostiene que, por las mismas razones, este último también viola la Constitución Federal.

SEGUNDO. EL DECRETO DE REFORMAS DE LA LEY ORGÁNICA EXCEDE LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO.

49. Como se ha expuesto ya en el capítulo de procedencia y en el primer concepto de invalidez del presente escrito de demanda, este Tribunal considera que la Constitución del Estado no incluye ni pretendió incluir al Tribunal de Justicia Administrativa entre los órganos autónomos respecto de los cuales asignó facultades de nombramiento de titulares de los respectivos OIC al Poder Legislativo Estatal. Efectivamente, el sentido literal del dispositivo Transitorio Tercero del Decreto de Reformas a la Constitución Estatal *no incluyó* a los órganos previstos en los artículos 114 Bis, 114 Ter y 114 Quáter de la propia norma constitucional estatal.
50. De ahí que se sostenga válidamente que en realidad la Constitución del Estado ha preservado la autonomía e independencia del Tribunal de

⁹ Pleno, Acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, pp. 67, 69 y 71.

Justicia Administrativa y que al otorgarse a las normas constitucionales estatales una lectura consistente con su interpretación literal y sistemática, deberá concluirse que el diverso Decreto de Reformas de la Ley Orgánica y sus actos de ejecución devienen inconstitucionales no solo por las razones apuntadas en los dos primeros conceptos de invalidez, sino también por contravenir y exceder lo dispuesto en el artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Estatal.

51. En tales términos y sin incurrir en repeticiones innecesarias, se postula que al realizar una interpretación del artículo 59, fracción LXXV, de la Constitución Estatal, reformado por Decreto 1611, el nombramiento del titular del OIC del TJA no se encuentra contemplado en los supuestos que configuran atribución de nombramiento por parte del Congreso del Estado, razón suficiente para determinar la invalidez del Decreto de Reformas a la Ley Orgánica al constituir un ejercicio excesivo de atribuciones legislativas, contrario a la Constitución del Estado y, por supuesto, a la Federal.

TERCERO. EL CONGRESO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.

52. La facultad del Congreso del Estado de designar a la persona titular del OIC del Tribunal es contraria a la progresividad que debe observarse en la consecución del principio de autonomía e independencia judicial como mecanismo para garantizar el acceso a la justicia.
53. Al efecto, se invoca la siguiente jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal, donde se establece que, bajo la óptica de progresividad de los derechos humanos en relación con la independencia judicial, el Estado tiene la obligación de ejecutar acciones materialmente legislativas que eviten que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial, bajo el entendido de que, una vez establecidas, dejarán de estar a la libre disposición del legislador.

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser "establecidas" y "garantizadas", lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por

mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.¹⁰

54. En efecto, la evolución jurisprudencial exige que el texto constitucional se interprete de manera tal que se vele por el mantenimiento de los componentes que integran la independencia y autonomía judiciales, lo cual a su vez exige que las leyes correspondientes garanticen su vigencia. En esa línea, destaca que en la controversia constitucional 81/2010 de la que emanó la jurisprudencia en cita, se sostuvo lo siguiente:

... el mandato constitucional para que Constituciones y leyes estatales garanticen esos contenidos, se traduce en un principio general que presume su necesaria permanencia bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judiciales existentes.

55. En el caso de la especie se actualiza la indisponibilidad a la que se refiere dicho criterio, pues previo a la emisión del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica y posterior a la creación del TJA como un órgano autónomo, el Congreso del Estado emitió la Ley Orgánica del Tribunal, donde no solo reconoció esa autonomía, sino que en el marco de la misma, facultó al Pleno del Tribunal a designar, remover y acordar a propuesta del Presidente del propio TJA al Director de Control Interno.
56. Ese diseño institucional no solo era acorde con la naturaleza de los órganos autónomos locales y se ajustaba al mandato del artículo 59, fracción LXXV y Tercero transitorio del Decreto de Reformas de la Constitución, sino que además –y más importante aún– era respetuoso del principio de autonomía e independencia judicial, con lo cual abonaba a mejorar las condiciones del derecho humano de acceso a la justicia.
57. En detrimento de ese progreso, el Congreso del Estado introdujo un cambio en el diseño institucional del Tribunal, en función del cual se eliminó la posibilidad de este último de resolver desde el fuero interno toda cuestión vinculada con su administración, vigilancia y disciplina; y, en su lugar, se migró a un mecanismo que atenta en contra de la independencia judicial.

IX. SUSPENSIÓN

58. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley Reglamentaria, se solicita acordar la apertura del cuaderno incidental de suspensión, conforme a lo siguiente.

A. Solicitud y efectos de la suspensión.

¹⁰ Tesis P./J. 29/2012; Registro digital: 2001845.

59. Se solicita la suspensión de los efectos y consecuencias de la Convocatoria ordenada en el artículo Cuarto transitorio del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica del TJA para detonar el procedimiento de designación de la persona titular del OIC de este órgano; así como de la orden dirigida a este Tribunal para adecuar su reglamentación en términos del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica dentro del plazo de sesenta días naturales.
60. Al respecto cabe precisar que si bien el artículo 14 de la Ley Reglamentaria prohíbe que se otorgue la suspensión en aquellos casos en los que la controversia se plantee respecto de normas generales, esa prohibición no aplica cuando la norma se impugna con motivo de sus actos de aplicación o consecuencias. En ese supuesto la suspensión no incide en la validez de la norma, ni impide que esta despliegue sus efectos; en cambio, únicamente paraliza los efectos y consecuencias del acto respectivo.¹¹
61. Con ello presente, se hace la precisión de que la suspensión que se solicita no es para evitar que el Congreso del Estado *emita* la Convocatoria de mérito; sino para impedir que la misma *despliegue sus efectos y consecuencias* sin que previamente se determine si la facultad de dicho órgano se ajusta al principio constitucional de independencia judicial.
62. En otras palabras, de otorgarse la medida cautelar que se solicita, procedería paralizar el procedimiento que esboce la Convocatoria para la designación de la persona titular del OIC, tal y como los plazos para la presentación de las candidaturas o para la definición de las ternas que la Comisión Permanente habrá de presentar ante el Congreso del Estado para votación; o incluso, únicamente ordenar que ese órgano legislativo se abstenga de emitir la votación respectiva, aún desahogado el procedimiento respectivo.
63. Además, la suspensión solicitada no pretende que, ante la falta de reglamentación interna, se deje a este Tribunal sin un OIC, pues como se verá más adelante, a la fecha se cuenta con una Dirección de Control plenamente integrada y operante; de donde se sugiere que una medida cautelar no impediría que la Ley Orgánica cobre vigencia en cuanto al aseguramiento de una instancia de vigilancia y disciplina.

B. Apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

64. Este Alto Tribunal ha interpretado¹² que la suspensión del acto en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, concebidas como instrumentos para conservar la materia del litigio y evitar un daño grave e irreparable a las partes o, en este caso, a la colectividad, por lo que también son aplicables las reglas generales de dichas medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. Sobre esa base, se determinó que son dos los extremos que deben actualizarse para el otorgamiento de la medida cautelar:

¹¹ Tesis: 2a. CXLIII/2008. Registro digital: 168542.

¹² Tesis: P./J. 109/2004. Registro digital: 180237

- i. La apariencia del buen derecho, entendida como la posibilidad de una credibilidad objetiva que permita descartar una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, para la cual basta un conocimiento superficial que permita anticipar, según un cálculo de probabilidades, que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado.
 - ii. El peligro en la demora, consistente en la posibilidad de que se frustre la tutela de los derechos del solicitante de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.
65. En consecuencia, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar dichos elementos para efectos de la procedencia de la suspensión en una controversia constitucional e, inclusive, puede dictar las medidas pertinentes para adelantar provisionalmente efectos propios de una sentencia que resuelva sobre el fondo del asunto.

a. Apariencia del buen derecho.

66. Es previsible que los Decretos Impugnados y la Convocatoria se declaren inconstitucionales, al transgredir las garantías de independencia judicial del Tribunal de Justicia Administrativa.
67. En efecto, existen bases constitucionales solidas que permiten confirmar que este Tribunal, como órgano que adjudica en materia administrativa, se encuentra protegido por las garantías propias de la independencia y autonomía judiciales; y, como tal, tiene la facultad exclusiva de decidir, en el fuero interno, toda cuestión vinculada con su administración, vigilancia y disciplina. Por tanto, la facultad del Congreso del Estado de designar al titular de su OIC atenta en contra de dichas atribuciones, en especial cuando se trata de un órgano que incluso tiene autorizado evaluar el desempeño y mejorar actuación del Tribunal.
68. De ahí, es claro que de no suspender los efectos y consecuencias de la Convocatoria en comentario implicaría que, inevitablemente, un órgano político designe a la persona titular del OIC de este Tribunal, con lo cual se pondrá a este último a expensas de aquel, alterando su capacidad administrativa y de gestión. De manera similar, tendría como consecuencia que se modificara la reglamentación interna del Tribunal atento a esa designación y, con ello, que la operación de la Dirección correspondiente se vea alterada por la injerencia de un órgano externo.
69. Además, poner en entredicho la estabilidad de las garantías del principio de autonomía e independencia judicial implica erosionar el derecho humano de acceso a la justicia e, incluso, demeritar los progresos institucionales que se han logrado con el paso del tiempo.

b. Peligro en la demora.

70. A la fecha de presentación de esta demanda y hasta donde es del conocimiento de este Tribunal, la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia del Congreso del Estado no ha emitido la Convocatoria que le ordena el artículo Cuarto transitorio del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica. Sin embargo, se trata de un acto futuro de ejecución inminente al estar sujeto a un plazo perentorio que feneció el 20 de septiembre de 2021. Incluso, es factible que su emisión se verifique una vez presentada la demanda pero previo a que se dicte el auto inicial respectivo.
71. Por tanto, es anticipable que una vez que la Comisión Permanente emita la Convocatoria, comiencen a desplegarse una serie de acciones al seno del Congreso del Estado que pondrán en entredicho la autonomía del Tribunal de Justicia Administrativa, pues -en su conjunto- impedirán que este defina los términos, procedimientos y condiciones para garantizar la disciplina interna.
72. De manera similar, está corriendo el plazo para que este Tribunal modifique su reglamentación interna para adecuarla al Decreto de Reformas de la Ley Orgánica, el cual fenece el 6 de octubre de 2021.
73. En efecto, la inminente ejecución de la Convocatoria y la modificación de la reglamentación interna del Tribunal plantean serios riesgos de consumar daños de manera irreparable frustrando no solo el objetivo de la presente controversia, sino materializando el quebranto a la garantía de la independencia judicial propia de este Tribunal.
74. Si bien la eventual declaratoria de invalidez de los Decretos Impugnados y la Convocatoria habría de tener como consecuencia que se deje sin efectos el nombramiento que derive de ese procedimiento, y permitiría que este Tribunal revertiera los cambios a su normatividad interna, la vulneración a principios constitucionales persistiría el tiempo que dure en el cargo la persona que resulte designada como titular del OIC.

C. No se actualiza ninguno de los supuestos del artículo 15 de la Ley Reglamentaria.

75. El artículo 15 de la Ley Reglamentaria establece un parámetro para definir qué se entiende por orden público e interés social tratándose de controversias constitucionales, al indicar que la suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.
76. En el caso, es lineal que los Decretos Impugnados no incluyen disposiciones vinculadas en materia de seguridad o economía nacional, por lo que la

suspensión de la emisión y ejecución de la Convocatoria no tendría afectaciones en ese aspecto.

77. Con esa medida, tampoco se afectarían **instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano**, las cuales han sido definidas por el Pleno de este Alto Tribunal como sigue:

SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO. El artículo 15 de la ley mencionada establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; sin embargo, no precisa qué debe entenderse por éstas, por lo que debe acudir a las reglas de la interpretación jurídica. De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra "instituciones" significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término "fundamentales" constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia, se concluye que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.¹³

78. Bajo lo anterior, lejos de afectar esas instituciones, la medida cautelar solicitada preservaría el principio de autonomía judicial, el cual protege y hace efectivas disposiciones cruciales de la Constitución Federal, destacadamente, el acceso a la justicia y la división de poderes.
79. Finalmente, la paralización de los efectos y consecuencias de la Convocatoria, así como la orden de modificar la reglamentación interna del Tribunal, **no afectaría gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el TJA.**
80. Como punto de partida, cabe destacar que el beneficio "inmediato" de la suspensión sería en favor del Tribunal, en tanto le permitiría tomar las decisiones que estime pertinentes y adecuadas para asegurar la disciplina interna, en pleno acatamiento del principio de independencia judicial. Sin embargo, ese beneficio trasciende al interés social, en tanto la independencia judicial es una garantía del acceso a la justicia de las y los particulares.

¹³ Tesis P./J. 21/2002. Registro digital: 187055.

81. Además, este **TJA cuenta con un OIC integrado y plenamente funcional** en estricto apego a la Ley Orgánica del Tribunal publicada el 9 de noviembre de 2019, esto es, un año después de que **se incluyera en la Constitución de Oaxaca la facultad del Congreso de designar al OIC de los órganos autónomos**. En efecto, en esa Ley se facultó al Pleno del Tribunal para designar a la persona titular del OIC, lo cual sugiere que para el propio poder legislativo estatal ese diseño institucional era suficiente para garantizar el interés de la sociedad, pues de lo contrario habría incluido desde ese entonces una fórmula como la que ahora se impuso muy a pesar de la independencia judicial.
82. Precisamente en función de esa legislación, el 14 de agosto de 2020 el Tribunal adecuó su Reglamento Interno¹⁴ en el sentido de precisar que el OIC estaría representado por la Dirección de Contraloría Interna y sería el órgano encargado del control, evaluación y desarrollo administrativo, así como de la prevención de conductas constitutivas de responsabilidad administrativa y, en su caso, de la aplicación de las sanciones disciplinarias correspondientes. Además, se indicó que dependería directamente del Pleno del TJA y que la persona titular duraría en su encargo dos años.
83. Así, en la sesión del Pleno del Tribunal de 31 de agosto de 2020 se designó a la Licenciada Felicitas Díaz Vázquez como Directora de Contraloría Interna del Tribunal, según consta en el acta y el nombramiento respectivos que se exhiben como **Anexos 3 y 4**. Este nombramiento, de conformidad con el artículo 131 del Reglamento Interno, tiene una duración de dos años, por lo cual concluye el 31 de agosto de 2022.
84. Lo expuesto, acredita que la concesión de la medida cautelar solicitada no tiene como consecuencia que se genere una vacante respecto a la titularidad del cargo del OIC del Tribunal. En cambio, se garantizará que la designación del titular de dicho cargo sea seleccionado atento a los principios de independencia judicial, autonomía y división de poderes.
85. Conforme a lo expuesto, existen elementos de convicción suficientes para conceder la suspensión, dado que impedir la paralización de los efectos de la Convocatoria y consumir la modificación de la reglamentación interna del Tribunal violarían el estado de derecho a través de la vulneración del principio de independencia judicial que debe regir a los Tribunales y que impactan en el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, así como el principio de división de poderes para efecto de salvaguardar la institucionalidad del propio Tribunal.

¹⁴ Acuerdo General AG/TJAO/17/2020. Disponible en línea: https://tjaoxaca.gob.mx/Imagenes/Boletines/Boletin_28.pdf

X. PRUEBAS

86. Con fundamento en el artículo 31 de la Ley Reglamentaria, a continuación, se relacionan las siguientes pruebas, a reserva de aportar y ofrecer otros en el momento procesal oportuno.
- i. La **DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en el nombramiento de quien suscribe como Magistrado de la Sala Superior del TJA de 9 de abril de 2018, el cual fue expedido el 9 de abril de 2018 por el Gobernador del Estado. Se exhibe en copia certificada como **Anexo 1**.
 - ii. La **DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en el acta de la sesión del Pleno del Tribunal de fecha 5 de marzo de 2020, donde se designó a quien suscribe la presente como Magistrado Presidente del Tribunal. Se exhibe en copia certificada como **Anexo 2**.
 - iii. La **DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en el acta de la sesión del Pleno del Tribunal de 31 de agosto de 2020, donde se designó a la Licenciada Felicitas Díaz Vázquez como Directora de Contraloría Interna del Tribunal. Se exhibe en copia certificada como **Anexo 3**.
 - iv. La **DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en el nombramiento de la Licenciada Felicitas Díaz Vázquez como Directora de Contraloría Interna del Tribunal, el cual fue expedido el 2 de septiembre de 2020 por quien suscribe la presente. Se exhibe en copia certificada como **Anexo 4**.
87. Además, para pronta referencia, se exhiben las siguientes normas, no obstante que se encuentran disponibles en los medios de consulta oficiales.
- a) Como **Anexo 5** se exhibe la impresión del Decreto de Reformas de la Constitución.
 - b) Como **Anexo 6** se exhibe la impresión del Decreto de Reformas de la Ley Orgánica del TJA.
 - c) Como **Anexo 7** se exhibe copia certificada del Acuerdo General AG/TJAO/17/2020, donde consta el Reglamento Interno del Tribunal, vigente a la fecha

XI. PETITORIOS

En términos de lo expuesto y fundado, respetuosamente solicito a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PRIMERO. Tener por presentada en tiempo y forma la demanda de controversia constitucional que promuevo, en mi

calidad de Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

SEGUNDO. Reconocer la personalidad con que comparezco ante este Tribunal Constitucional y acordar favorablemente la designación de delegados y autorizados, así como el señalamiento de domicilio procesal incluidos en el proemio del presente escrito de demanda. A la vez, autorizar el acceso y consulta del expediente por parte de estos y permitir el registro fotográfico de las actuaciones que lo integren.

TERCERO. Admitir a trámite la presente controversia constitucional y conceder la suspensión de la Convocatoria cuya invalidez se demanda y de la orden de modificar la reglamentación interna del Tribunal, a fin de preservar la materia del proceso constitucional y evitar que se causen daños de imposible o difícil reparación.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el presente escrito y proveer a su desahogo en términos de la Ley Reglamentaria.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundada la presente demanda y emitir resolución declarando la invalidez de los actos que se impugnan.

En Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 21 de septiembre de 2021.

PROTESTO LO NECESARIO.



MANUEL VELASCO ALCÁNTARA

Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

014735

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2021 SEP 21 PM 4 14

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido por el buzón judicial en 28 folios

Con 2 anexos en copia Certificada en 2 folios
Cada uno.

3 anexos en 4, 4 y 88 folios según sus
Certificaciones.

2 Perros de los del Gobierno del Estado de
Oaxaca de 10 de Noviembre de 2018 y
7 de agosto de 2021 en 7 y 12 folios
respectivamente

5 Escritos de los roles 4 de ellos
carecen del anexo en 88 folios y los
Perros de los oficiales

