

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES: UN CASO PARADIGMÁTICO

Roberto LARA CHAGOYÁN*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema y argumentos centrales de la resolución.* II. *Metodología empleada en el fallo.* III. *Efectos de la resolución.* IV. *Reflexiones sobre la resolución.*

LA MAYORÍA de las disertaciones que se presentan en materia jurídica, por lo regular, se dedican a hacer una descripción más o menos rica del Derecho positivo que regula la institución o el tema que va a tratarse, especialmente cuando se habla de un tipo de procedimiento concreto, como el amparo, las controversias, las acciones de inconstitucionalidad, etcétera. Sin que lo anterior deje de ser interesante, considero que es más útil una exposición que permita al lector reflexionar y conocer detalles que no se encuentran en la mera descripción de las reglas o del funcionamiento de tal o cual institución jurídica que, por lo demás, puede perfectamente encontrarlo y leerlo en la propia ley. Por ello, en lugar de repetir aquí las causales de improcedencia, las reglas de la suspensión o las que rigen la legitimidad de las partes, plantearé la línea argumentativa y el contenido de la controversia constitucional 35/2000, interpuesta por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes en contra de los poderes ejecutivo y legislativo de esa entidad, en la que se impugnaron diversos artículos de la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes (en adelante LPEA). Dicha controversia fue resuelta en la sesión pública del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) celebrada el 22 de junio de 2004. La resolución se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 20 de septiembre de 2005.¹

* Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Profesor de Filosofía del Derecho y de Argumentación Jurídica.

¹ El autor participó como proyectista en dicha controversia constitucional.

El tema central de la controversia gira en torno al principio de división de poderes en los Estados de la República. Aclaro que no haré ninguna referencia al concepto de invalidez referido a la falta de fundamentación y motivación del proceso legislativo de la LPEA, señalado por el actor, pues la *ratio decidendi* del fallo no está referida a tal cuestión. He dividido este análisis en los siguientes apartados: 1) Planteamiento del problema y argumentos centrales de la resolución; 2) Metodología empleada en el fallo; 3) Efectos de la resolución; y 4) Reflexiones sobre la resolución.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ARGUMENTOS CENTRALES DE LA RESOLUCIÓN

El Congreso del Estado de Aguascalientes expidió la LPEA, que tiene por objeto regular las acciones relativas a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, control, arrendamiento, registro, enajenación del patrimonio, así como la contratación de servicios de cualquier naturaleza que realicen los sujetos que en la propia ley se señalan, entre ellos, el Poder Judicial del Estado.

La parte actora señaló, en su concepto de invalidez central, que los artículos reformados de la LPEA eran violatorios del principio de división de poderes, consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes razones:

a) De conformidad con los artículos 2º, 3º, 5º, fracción II, 8º, 11, párrafo segundo, 36, 37, 38, 42 y 47 de la LPEA, la autorización, disposición y manejo de los recursos presupuestales del Poder Judicial de la entidad, queda en manos del Poder Ejecutivo local, por conducto de su titular y de sus Secretarios de Administración, Desarrollo Social, Finanzas y Contraloría, porque son ellos los que tienen las facultades de decidir cuándo, cuánto, cómo y bajo qué condiciones será utilizado, aplicado e invertido el presupuesto del Poder Judicial del Estado, en materia de adquisiciones de bienes y servicios.

b) En relación con el Poder Judicial local, la ley impugnada condiciona las licitaciones a la autorización de un Comité de Adquisiciones integrado, entre otros, por representantes de la Secretaría de Finanzas,

de la Contraloría General, del Comité de Planeación del Estado y de la Cámara o Asociación del ramo correspondiente, los que tienen derecho de voz y de voto en las decisiones que tome el propio Comité; además que dicho Comité de Adquisiciones, sobre el particular, cuenta con facultades para hacer nombramientos de servidores públicos del Poder Judicial de la entidad.

c) El artículo 107 de la ley impugnada concede a la Contraloría General del Estado facultades de vigilancia, inspección y comprobación en materia de adquisición y enajenación de bienes del Poder Judicial local.

d) El artículo 121 de la LPEA sujeta la resolución de los recursos administrativos que puedan resultar de su aplicación, a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado, incluyendo al Poder Judicial. Lo anterior es así, en virtud de que el artículo 1º de ese ordenamiento, prevé que: "... las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Aguascalientes y de los Municipios que lo integran...".

Por su parte, el tribunal pleno de la SCJN resolvió que el referido concepto de invalidez resultaba parcialmente fundado, esto es, que sólo algunos de los artículos impugnados eran violatorios de los principios de autonomía e independencia judiciales y, por ende, del de división de poderes: los artículos 11, párrafo segundo, 38, fracción III, y 47 de la LPEA.²

En cambio, se reconoció la validez de los artículos 2º, 3º, 8º, 36, 37, 38, fracciones I, II y IV, 42, 107 y 121 de la misma ley.³

En cuanto a estos últimos preceptos, la Corte determinó que no prescriben, ni explícita ni implícitamente, alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión, la dependencia o la subordinación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes con relación a los poderes ejecutivo o legislativo de dicha entidad federativa. Tampoco disponen en modo alguno que la toma de decisiones, con respecto a los fines de la ley, no corresponda en última instancia al Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Finalmente, señaló la Corte que no violentan el espíritu de dicho principio, es decir, no alteran en modo alguno la regu-

² Para leer el texto de los artículos, véase el Anexo 1.

³ Para leer el texto de los artículos, véase el Anexo 2.

laridad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno los poderes públicos.

Por lo que respecta a la parte fundada de los conceptos de invalidez, la Corte determinó que los artículos 11, párrafo segundo y 47 de la LPEA resultaban violatorios del principio de división de poderes, en virtud de que prescriben, respectivamente, la participación de diversas secretarías, dependientes del ejecutivo local, en la adquisiciones y arrendamientos que realice el Poder Judicial local; y la operación e integración del padrón de proveedores que ha de utilizar el Poder Judicial de la entidad, a cargo de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado. Con lo anterior, el principio de división de poderes queda violentado en el nivel de intromisión; por ende, debe declararse la invalidez de dichos artículos. Asimismo, se determinó que el artículo 38, fracción III, de la ley impugnada, era violatorio del mismo principio, por atentar contra la finalidad del mismo, al imponer al Poder Judicial local obligaciones que sólo pueden ser cumplidas contando con facultades legales que son reservadas al ejecutivo del Estado, con lo cual no se estaría preservando la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor del Poder Judicial local.

II. METODOLOGÍA EMPLEADA EN EL FALLO

La Corte se apartó del modelo “tradicional” de análisis en materia de controversias constitucionales en el que se partía de un estudio histórico del precepto constitucional de que se tratara, transcribiendo todo lo que tuviera que ver con el mismo (exposiciones de motivos, diario de los debates, jurisprudencia, precedentes, etcétera); posteriormente se transcribían las normas impugnadas y se desglosaban explicitando su contenido; más adelante, se transcribía todo lo que tuviera que ver con esas normas (otra vez, exposiciones de motivos, diario de los debates, jurisprudencia, precedentes, etcétera); y finalmente, se determinaba, regularmente mediante un argumento interpretativo de carácter histórico-tradicional, si las normas violaban o no el precepto constitucional.

En este asunto, la Corte optó por emplear un método de estudio en el que se partiera de un parámetro o mecanismo de evaluación que permitiera analizar cada uno de los artículos tildados de inconstitucionales, a efecto de determinar en qué medida violentaban la autonomía y/o la

independencia del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y, en consecuencia, el principio de división de poderes. El modelo se diseñó *ex profeso* para el caso y puede resumirse de la siguiente forma:

2.1. La Corte determinó que la violación de los principios de independencia y autonomía de los poderes judiciales locales no era una cuestión que pudiera analizarse con un parámetro bivalente gracias al cual pudiera decirse simplemente que la violación se acreditó o no. Se trata, en todo caso, de una cuestión gradual, pues tanto la independencia como la autonomía son valores que admiten niveles de completitud y, por ende, de afectación. Así se estableció un parámetro o mecanismo de evaluación a partir del cual se analizaron cada uno de los artículos impugnados, con el fin de determinar en qué medida violentaban la autonomía y/o la independencia del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y, en consecuencia, el principio de división de poderes.

La resolución señala que el artículo 116, fracción III, de la constitución prescribe en lo general la prohibición de que se reúnan dos o más poderes de los Estados de la Federación en una sola persona o corporación. El enunciado constitucional señala: "...no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo". Claramente se habla aquí de una prohibición –la pauta está dada con la expresión: "no podrán"– que no puede estar relacionada más que con el principio de división de poderes.

La resolución señala, en la página 30, segundo párrafo, que en lo particular, la fracción III del artículo 116 constitucional dispone que los poderes judiciales de las entidades federativas gozarán de autonomía e independencia en cuanto a su conformación y ejercicio de funciones.

En seguida, en la misma página 30, se puede leer un argumento mediante el cual se enlaza el contenido de la fracción III con el primer párrafo del artículo 116 constitucional. Se establece que:

...la violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la violación del principio de división de poderes, pues, dada la conformación del precepto en estudio, es claro que la merma en la autonomía o en la independencia de un Poder Judicial Local es una condición necesaria y suficiente de la ruptura del principio de división de poderes.

Se continúa con el argumento, estableciendo un enunciado condicional en el sentido siguiente: "Siempre que la autonomía e independencia

de un poder judicial local se ven disminuidas”, entonces se ha vulnerado el principio de división de poderes”. Esa relación lógica condicional se establece en atención a que, de acuerdo con la estructura de la norma, los principios de autonomía e independencia quedan inmersos en el principio de división de poderes. La violación al principio de división de poderes es mediata, pues se acredita cuando se violentan los principios de autonomía como condiciones necesarias y suficientes desde el punto de vista lógico.

El análisis planteado no es caprichoso o arbitrario; simple y sencillamente surge de la propia estructura lógica del artículo, la cual —según dije— establece un principio general —el de división de poderes— en su primer párrafo y, luego, en cada fracción, la forma en que debe ser cumplido. Cada una de las fracciones del principio toma en cuenta situaciones particulares que se pretenden regular; en el caso de la fracción III, se trata de los principios de autonomía e independencia judiciales.

2.2. La resolución va más allá del análisis lógico antes señalado, toda vez que en ella se construye un mecanismo eficiente para poder medir de la forma más razonable posible, el grado de vulnerabilidad de los principios constitucionales aludidos. Se descarta un sistema bivalente, pues se considera que las cuestiones relacionadas con principios jurídicos ameritan ser abordadas —por su complejidad— con recursos de carácter polivalente en donde se admitan más de dos valores de verdad.

La independencia y la autonomía judiciales son tratadas en la resolución como cuestiones graduales, en tanto que se trata de valores que admiten niveles de completitud y, por ende, de afectación. Así, la resolución toma en cuenta esta situación y construye un parámetro racional y riguroso, como debe ser cualquier análisis conceptual, estableciendo tres niveles de abstracción:

Primer nivel. Por vía de un argumento interpretativo basado en la deducción lógica, se establece el contenido positivo del principio de división de poderes. Se dice que el artículo 116 de la Constitución establece, de manera implícita, tres prohibiciones: no intromisión, no dependencia y no subordinación. Ello se deriva de la prescripción categórica del enunciado: “...no podrán reunirse en una sola persona...”, que se lee en el primer párrafo del artículo mencionado.

En este mismo nivel se estableció el contenido de las prohibiciones mencionadas, desarrollando las tres definiciones, además de un elemen-

to de carácter teleológico (pp. 37 y 38 de la resolución). Para ello se utilizó como guía una tesis de jurisprudencia.

Segundo nivel. El planteamiento de cómo se podría vulnerar el principio de división de poderes a través de la violación de los principios de autonomía e independencia judiciales. Para ello se utilizó también una tesis de jurisprudencia.

Se estableció que en este nivel de abstracción, se violarían los principios de independencia y autonomía cuando se afectaran la inamovilidad, la inmutabilidad salarial o la carrera judicial de los juzgadores. Como puede verse, se trata del desarrollo de la fracción III del artículo 116 constitucional.

Se agregó un elemento de crucial importancia: la autonomía de la gestión presupuestal como capítulo esencial de la autonomía de la función judicial. Nuevamente se planteó un razonamiento lógico: no hay una verdadera autonomía judicial sin un ejercicio presupuestal verdaderamente autónomo e independiente.

Tercer nivel. El parámetro o estándar finalmente establecido para el caso concreto. Se estableció que las normas sujetas a examen violarían los principios constitucionales cuando su contenido cumpliera con cualquiera de las siguientes condiciones:

- Que el contenido de la norma prescriba, explícita o implícitamente, alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión, la dependencia o la subordinación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes en relación con los poderes ejecutivo o legislativo de dicha entidad federativa.
- Que la toma de decisiones a propósito de la adquisición de bienes muebles e inmuebles, planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, control, arrendamiento, registro, enajenación del patrimonio, así como la contratación de servicios de cualquier naturaleza, del Poder Judicial del Estado, no corresponda en última instancia a dicho poder.
- Que la ley vaya en contra de la finalidad del principio de división de poderes, es decir, que con la aplicación de aquella no se preserve la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno los poderes públicos.

2.3. Respecto de las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas consistentes en la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación, conviene precisar lo siguiente:

En cuanto a la intromisión, la resolución señala que se trata del grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse basta con que uno de los poderes se inmiscuya en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el poder que se entremete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes es, podría decirse, tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

La dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

La subordinación se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

Señala la resolución que esos tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo.

Son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente, sólo que con algunas características que aumentan su grado. No obstante, estos términos no son sinónimos porque son incluyentes hacia el grado inferior y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.

Se precisa también que dichos conceptos habían sido ya utilizados por la Corte en la tesis de jurisprudencia número P/J. 39/2003 del tribunal pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1377.

2.4. El estándar quedó establecido en la resolución en los siguientes términos: las normas impugnadas deben reputarse como inconstitucionales si, y sólo si, cumplen con cualquiera de las siguientes condiciones:

- a) Que el contenido de la norma prescriba, explícita o implícitamente, alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión, la dependencia o la subordinación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes a los poderes ejecutivo o legislativo de dicha entidad federativa.
- b) Que la toma de decisiones a propósito de la adquisición de bienes muebles e inmuebles, planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, control, arrendamiento, registro, enajenación del patrimonio, así como la contratación de servicios de cualquier naturaleza, del Poder Judicial del Estado, no corresponda en última instancia a dicho poder.
- c) Que la ley vaya en contra de la finalidad del principio de división de poderes, es decir, que con la aplicación de aquella no se preserve la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno los poderes públicos.

2.5. Para estar en condiciones de aplicar el estándar, se realizó una clasificación de los artículos impugnados de la LPEA, aislando en un primer grupo aquellos que se ubicaban en el supuesto de los artículos 4° y 5° de la ley en cuestión, toda vez que en ellos se establece una cláusula interpretativa, según la cual, el aplicador de la ley debe realizar una homologación entre los órganos previstos por ésta y aquellos que serían

sus equivalentes al interior del Poder Judicial del Estado. En ese primer grupo se analizaron los artículos 2º, 3º, 5º, fracción II, 8º, 36, 37, 38 (con la excepción de su fracción III), 42, 107 y 121. De ese análisis, se concluyó que ninguno de ellos violenta el principio de división de poderes porque tales preceptos no prescriben, ni explícita ni implícitamente, alguna obligación, prohibición o facultad que implique la intromisión, la dependencia o la subordinación del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes con relación a los poderes ejecutivo o legislativo de dicha entidad federativa. Se concluyó, asimismo, que tampoco disponen en modo alguno que la toma de decisiones, con respecto a los fines de la ley, no corresponda en última instancia al Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Finalmente, que no violentan el espíritu de dicho principio, es decir, no alteran en modo alguno la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor de cada uno los poderes públicos.

2.6. En un segundo grupo se analizaron los artículos 1º, fracción IV, 11, párrafo segundo, 38, fracción III, y 47 de la LPEA, cuyo denominador común fue que ninguno de ellos ameritaba una interpretación a la luz de los artículos 4º y 5º de la mencionada ley, es decir, ninguno de ellos permitía analizar la posible homologación entre los órganos previstos en la ley y los propios del Poder Judicial local.

2.7. Del análisis mencionado, se determinó que el artículo 1º, fracción IV, de la LPEA, no es violatorio del principio de división de poderes, en tanto que no prescribe ninguna obligación, prohibición o facultad, que implique la intromisión, la dependencia o la subordinación del Poder Judicial del Estado a los poderes ejecutivo o legislativo de dicha entidad federativa.

2.8. Se determinó, por otro lado, que los artículos 11, párrafo segundo, y 47 de la LPEA, resultaban violatorios del mencionado principio, en virtud de que prescriben, respectivamente, la participación de diversas secretarías, dependientes del ejecutivo local, en la adquisiciones y arrendamientos que realice el Poder Judicial local; y la operación e integración del padrón de proveedores que ha de utilizar el Poder Judicial de la entidad, a cargo de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado. Con lo anterior, el principio de división de poderes queda violentado en los niveles de intromisión y dependencia.

2.9. Por lo que respecta al artículo 38, fracción III, de la ley impugnada, se determinó que éste viola el principio de división de poderes por

atentar contra la finalidad del mismo, al imponer al Poder Judicial local obligaciones que sólo pueden ser cumplidas contando con facultades legales que son reservadas al ejecutivo del Estado, con lo cual no se estaría preservando la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas a favor del Poder Judicial local.

III. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

Con la declaración de invalidez decretada, el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes quedó excluido de la aplicación de los mencionados preceptos de la ley impugnada. Otro efecto de la sentencia fue extender la invalidez de los artículos impugnados a todas aquellas normas cuya validez dependiera de las normas invalidadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria de la materia), que a la letra señala:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

(...)”

En tal virtud, se procedió al estudio del alcance de los efectos de la invalidez de los artículos 11, párrafo segundo, 38, fracción III, y 47 de la LPEA que fueron declarados inconstitucionales, habiendo concluido que la invalidez del artículo 47 señalado se extiende a los artículos 28, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 61, párrafo segundo, y quinto transitorio de la misma ley, en virtud de que su validez depende de la de aquél.⁴

⁴ Para leer el texto de los artículos, véase el Anexo 3.

La Corte determinó que todos esos artículos se refieren al padrón de proveedores previsto en el artículo 47 de la Ley impugnada. Dado que dicho artículo fue declarado inconstitucional por violar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, el resto de los artículos referidos quedan afectados de esa invalidez, pues regulan de diversas maneras la forma de operar del mencionado padrón de proveedores.

En consecuencia, los efectos de la invalidez del artículo 47 de la LPEA se extienden a los artículos 28, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 61, párrafo segundo, y quinto transitorio de la misma ley, en virtud de que su validez depende de la de aquél.

IV. REFLEXIONES SOBRE LA RESOLUCIÓN

A continuación presentaré algunas reflexiones a propósito de algunas objeciones que pudiera despertar la resolución en la comunidad jurídica. Busco con ello, establecer una especie de juego dialéctico entre las referidas objeciones y mi punto de vista como involucrado en la confección del fallo. Mi propósito no es otro que poner en la mesa de la discusión posibles interpretaciones acerca de cómo un tribunal constitucional se aproxima (o debe aproximarse) a un problema en el que se involucran principios como el de independencia, autonomía y división de poderes.

4.1. *Primer argumento*: Las definiciones (relativas a la intromisión, dependencia y subordinación) son categóricas y dogmáticas; no tienen sustento constitucional para existir ni para ser consideradas como prohibiciones.

Respuesta: En la página 32 de la resolución se establece, a través de un argumento interpretativo, que el primer párrafo del artículo 116 de la constitución permite inferir que existen prohibiciones dirigidas a tutelar el principio de división de poderes. El precepto señala expresamente que “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”. El significado de esta expresión literal da al operador de la norma la pauta para que determine cuál es el carácter del mandato (facultativo, permisivo, obligatorio o prohibitivo).

En la página 32 de la sentencia aparece el siguiente argumento interpretativo:

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la *ratio legis* de este principio constitucional lleva al operador jurídico a considerar que en él existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido. Ello, porque sólo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de “no hacer”, es posible limitar efectivamente el ejercicio del poder.

Como se afirma en la resolución, sólo la modalidad deóntica de la prohibición puede establecer deberes negativos o de no hacer. Las normas que imponen deberes positivos, las que confieren poderes o las permisivas no pueden, como es sabido, imponer deberes de no hacer, sino que imponen deberes positivos, permiten o facultan.⁵

Este carácter prohibitivo se extrajo, como se indica en la sentencia, del primer párrafo del artículo 116 constitucional, cuya expresión es, se insiste, *...no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo*. Por lo tanto, no puede decirse que no hay sustento constitucional para hablar de las prohibiciones. El hecho de que no exista expresamente la frase *prohibido violentar la división de poderes...* en el enunciado normativo, no significa que el contenido normativo del precepto no sea, como se afirma en la resolución, el de la prohibición.

Ahora bien, si se trata de prohibiciones, es evidente que tienen un carácter de limitaciones inquebrantables y absolutas, como todas las

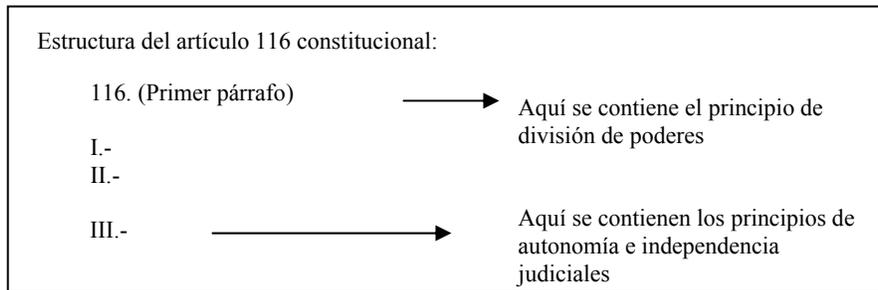
⁵ Las modalidades deónticas, como se sabe, se refieren al carácter de las normas. Así, sabemos que las normas pueden indicar que algo debe hacerse, que algo no debe hacerse o que algo puede hacerse. En el primer caso, decimos que su carácter es la obligación y hablamos de normas obligatorias; en el segundo caso, decimos que su carácter es la prohibición, y hablamos de normas prohibitivas; en el tercero, decimos que su carácter es la permisión y hablamos de normas permisivas. A partir de ese carácter, se afirma que existen las siguientes modalidades deónticas (de deber ser): la obligación, la prohibición y la permisión. Algunos autores hablan también de una cuarta modalidad llamada “no-obligación”. Véase al respecto: BENTHAM, Jeremy, *Of Laws in General*, ed. H.L.A. Hart, University of London: The Anthole Press, 1970, pp. 95 y ss.

prohibiciones. ¿Acaso existen prohibiciones relativas? A menos que se trate de una nueva modalidad deóntica, todas las prohibiciones tienen un carácter cerrado y limitativo surgido, como no podría ser de otro modo, de los principios lógicos fundamentales, como el de no contradicción, según el cual, no se puede admitir que algo sea y no sea al mismo tiempo y bajo el mismo aspecto⁶.

Finalmente, respecto de si no se sabe a ciencia cierta si las prohibiciones corresponden a los principios de autonomía o independencia o al de división de poderes, ya se ha señalado que lógicamente, y de acuerdo con la estructura del artículo 116, fracción III, de la constitución, la violación inmediata de los primeros, implica, mediatamente, la violación del segundo. El estándar construido —visible en las páginas 44 y 45 de la sentencia— indica que las prohibiciones de no intromisión, no dependencia y no subordinación, operan, para el caso concreto, directamente en relación con los principios de autonomía e independencia, e indirectamente, en relación con el de división de poderes.

4.2. *Segundo argumento*: En la sentencia se confunde el principio de división de poderes con los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial local.

Respuesta: la sentencia en ningún momento expresa o deja pensar que los principios mencionados son idénticos. Lo que establece —como se dijo— es que guardan una relación lógica que no es un invento de la sentencia, sino que está marcada por la estructura del propio artículo 116 constitucional, concretamente, su primer párrafo con su fracción III.



⁶ El carácter prohibitivo, por la oposición lógica que genera con otras modalidades normativas, es bivalente, dicotómico. Lo que está prohibido no puede estar permitido y viceversa (principio de contradicción); lo obligatorio no puede estar al mismo tiempo prohibido (principio de contrariedad); si algo está prohibido, entonces su omisión está permitida (principio de subalternación).

La relación lógica que guardan es tal que la violación de los contenidos en la fracción III genera, como consecuencia lógica, que se viole el contenido en la fracción I.

4.3. *Tercer argumento*: La tesis de jurisprudencia utilizada como base para definir los conceptos de no intromisión, no dependencia y no subordinación, no dispone que dichos conceptos sean prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas, a fin de que respeten el principio de división de poderes. Tampoco explica en qué consisten, no establece el fundamento constitucional de su existencia ni los señala como elementos absolutos y únicos.

Respuesta: La sentencia no establece que las prohibiciones de no intromisión, no dependencia y no subordinación estén dispuestas en la tesis de jurisprudencia empleada, sino que surgen de la interpretación del artículo 116 constitucional:

De acuerdo con el contenido del primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder de cada una de las entidades federativas debe estar dividido para su ejercicio entre tres poderes, de tal modo que ninguno pueda ejercer todo el poder estatal en su propio interés.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la *ratio legis* de este principio constitucional lleva al operador jurídico a considerar que en él existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido. Ello, porque sólo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de “no hacer”, es posible limitar efectivamente el ejercicio del poder.

En la página 35 de la resolución se dice que los conceptos ya han sido utilizados por la Corte y que pueden servir como base, pero nunca se dice que esa tesis esté dirigida a los poderes de las entidades federativas. Claro que la tesis no dice en qué consisten los conceptos de no intromisión, no dependencia y no subordinación. Se considera que no es necesario que la tesis lo defina, pues la Corte tiene las facultades necesarias para llenar de contenido los términos que ha empleado en otras ocasiones. La sentencia establece, en aras de la coherencia, de la continuidad y de la construcción de estándares que identifican a todo tribunal consti-

tucional, un desarrollo conceptual de los términos que ha manejado con anterioridad. Por cierto, no data de mucho tiempo atrás, pues la tesis es del año 2003.

Ciertamente, la tesis de jurisprudencia no señala el fundamento constitucional de las prohibiciones referidas, pero en la sentencia no se señala, en modo alguno, que lo sea. Ya se dijo que la sentencia establece claramente que su fundamento es la propia Constitución. La tesis, efectivamente, no señala que las prohibiciones sean elementos absolutos y únicos. Esa rigurosidad viene dada por el carácter prohibitivo surgido del artículo 116, primer párrafo, de la Constitución, concretamente de la expresión *...no podrán...*. Como se dijo, las prohibiciones no admiten, por el tipo de deberes negativos que imponen, quedar abiertas o “flexibles”. Lo prohibido es, necesariamente, dicotómico, bivalente.⁷

4.4. *Cuarto argumento*: La autonomía y la independencia judiciales no admiten grados; un tribunal es o no independiente o autónomo y, por lo tanto, no puede decirse que se viole un poco o un mucho su autonomía o independencia.

Respuesta. En el último párrafo de la página 34 de la sentencia —que continúa en la 35— así como en el primer párrafo de la página 31, se establecen las razones por las cuales se considera que los conceptos de no intromisión, no dependencia y no subordinación son grados de un mismo concepto. En el argumento se confunden los grados conceptuales con la negación lógica de un concepto. La negación pura y simple de un concepto (*v.gr. bueno-no bueno; violación no violación*) no puede confundirse con los grados que un concepto positivo (*v.gr. Bueno; violación*) puede tener. Así, puede admitirse que existen diversos grados, por ejemplo, de bondad (bueno o muy bueno) o de violación (leve, grave o muy grave). Lo que la Corte intenta en la sentencia es mostrar cómo la violación de los principios aludidos puede admitir grados: la intromisión, la dependencia y la subordinación.

Por lo demás, no debe perderse de vista que en el caso que nos ocupa no se habla de una regla, sino de un principio jurídico. En la página 31 de la sentencia se establece con toda claridad que la violación de un principio *...no es una cuestión que pueda analizarse con un parámetro bivalente gracias al cual pueda decirse simplemente que la violación se*

⁷ *Vid*, nota anterior.

acreditó o no. Se trata, en todo caso, de una cuestión gradual, pues tanto la independencia como la autonomía son valores que admiten niveles de completitud y, por ende, de afectación. La ciencia jurídica, la legislación y la jurisprudencia han admitido grados en muchas de las instituciones jurídicas. Esos grados son, igual que en este caso, conceptuales. Por ejemplo, se admite que una cosa es el homicidio y otra el homicidio calificado. El homicidio calificado es un grado del homicidio simple. Nadie es tan reduccionista como para sólo admitir dos categorías: homicidio y no homicidio.⁸

4.5. *Quinto argumento:* No puede derivarse de la jurisprudencia que aparece en las páginas 37 y 38 de la sentencia el aspecto teleológico que se aduce en la sentencia, pues esa tesis tiene poco o nada que ver con la división de poderes.

Respuesta: Las tesis de jurisprudencia encierran una multiplicidad de temas. En ellas existe un argumento central, argumentos secundarios e, incluso, argumentos periféricos. Se trata de la siguiente (se añaden énfasis):

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO PREVEA QUÉ ÓRGANO SERÁ SU REPRESENTANTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES, NI VULNERA LA AUTONOMÍA DE AQUÉL. El principio de división de poderes, contenido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como fin limitar y equilibrar el poder público en las entidades federativas, al impedir que un poder se coloque por encima de otro y que un individuo sea depositario de dos o más poderes; por otra parte, la autonomía e independencia de los poderes públicos en los Estados, implica la no intromisión, dependencia o subordinación de uno a otro, que permita que cada uno realice las funciones que tiene encomendadas con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan. Ahora bien, el hecho de que el texto del ar-

⁸ Como se sabe, sobre los principios jurídicos existe una abundante bibliografía. Una excelente obra que trata sobre ellos de manera por demás elocuente es *Las Piezas del Derecho*, de Manuel ATIENZA y Juan RUIZ MANERO, Ariel, Barcelona, 1996. Véase también, de los mismos autores, “Sobre principios y reglas”, en *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante, núm. 10, 1991, pp. 101-120.

título 86 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado por Decreto 1235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 10. de septiembre de 2000, sea omiso en establecer en quién recae la representación del Poder Judicial local, no viola el citado principio de división de poderes, ni vulnera la autonomía del Poder Judicial estatal, pues si bien es cierto que dicho precepto no prevé qué órgano de este poder será su representante, también lo es que no se deposita dicha facultad en un nivel de gobierno distinto del Judicial, es decir, no existe una intromisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado sobre la esfera de competencia del Judicial, ni dependencia o subordinación de éste respecto de aquéllos. Además, al disponer el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, que es atribución del Presidente del Tribunal Superior de Justicia representar al Poder Judicial ante los otros poderes del Estado, es indudable que la representación de éstos no necesariamente debe ser regulada por la Constitución Estatal, sino que puede establecerse en una ley secundaria.⁹

En la tesis aludida se pueden observar los siguientes argumentos:

- Tronco argumentativo (tesis): La SCJN tiene facultades para admitir, por vía de controversia constitucional, cuestiones que impliquen violaciones a la constitución federal.
- Argumento concesivo, a través de dos argumentos teleológicos (premisa mayor): Si bien la controversia constitucional tiene como objeto principal tutelar el ámbito de atribuciones que la constitución confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución federal.
- Premisa menor: se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Norma Fundamental establece.
- Condición: que exista un principio de afectación.

⁹ Tesis de jurisprudencia número P/J. 39/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1377.

- Conclusión: las transgresiones invocadas (en la premisa menor) también están sujetas a ese medio de control constitucional (la controversia), siempre y cuando exista un principio de afectación (la condición).

Claramente se pueden ver un par de argumentos teleológicos: uno referido a la institución jurídica de la controversia constitucional y otro a la normatividad constitucional. En este último se establece con toda claridad que la normatividad constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de los órganos originarios del Estado, es decir, de los tres poderes constituidos. En la sentencia se estableció que el tribunal pleno de la SCJN, en uso de sus facultades y de su margen de discrecionalidad —propio de todo tribunal, máxime de uno constitucional— puede emplear este argumento teleológico precisamente en un caso en el que se hace necesario, como un pilar fundamental en la construcción del estándar constitucional antes aludido. Incluso, podría no haberse citado la tesis y establecerse directamente, con apoyo en otro tipo de razones justificativas, el *telos* del principio de división de poderes; sin embargo, se consideró que era prudente y ventajoso resolver el asunto estableciendo puentes de coherencia y continuidad con el trabajo realizado por la Corte en asuntos anteriores, pues si bien, cada asunto es diferente y merece un tratamiento especial, también es cierto que los órganos jurisdiccionales han de respetar los principios de consistencia, coherencia y universalidad que imprimen a las resoluciones —vistas como un todo lógico—, mayor seguridad jurídica para los destinatarios de las mismas.

4.6. *Sexto argumento*: No resulta claro de dónde la sentencia extrae el concepto de autonomía de gestión presupuestal, pues únicamente dice que es una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones con plena independencia. Dicha autonomía está sujeta a limitaciones de otros poderes; por ejemplo, la autonomía presupuestal depende de los recursos que le sean asignados por el Poder Legislativo, en consecuencia, el Poder Judicial no puede decidir la partida presupuestal que le corresponda.

Respuesta: La autonomía de la gestión presupuestal quedó establecida en la resolución a partir de un argumento de mayoría de razón, visible en la página 43 de la resolución. No se trata de un argumento

simple, sino que se establece a partir de una proposición condicional y, posteriormente, se soporta con razones materiales. El argumento es el siguiente: *la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.*

Las razones materiales son:

- Sin la autonomía de la gestión presupuestal se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.
- La autonomía de la gestión presupuestal no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello conllevaría a la violación del principio de división de poderes que garantiza el artículo 116 constitucional.
- Así, se considera que, por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse a la inmutabilidad salarial, a la carrera judicial y a la inamovilidad de los juzgadores, como principios fundamentales.
- Conviene destacar que se habla de la gestión, lo cual significa que esa autonomía sólo se refiere al manejo de los recursos, pero de ninguna manera significa que no tenga en absoluto límites, por ejemplo, en su fiscalización o su obtención.

4.7. *Séptimo argumento:* No se entiende cuál es la relación entre la carrera judicial y el principio de división de poderes. No se entiende por qué razón la intromisión, la dependencia o la subordinación, necesariamente deben considerarse como condiciones para estimar que se viola el principio de división de poderes. No conviene en que sean las únicas hipótesis y, en todo caso, éstas deberían establecerse como algunas de las múltiples posibilidades que pueden presentarse.

Respuesta: La primera duda puede despejarse si se atiende a la construcción argumentativa de la resolución, en el sentido de considerar a los principios de autonomía, independencia judicial y división de poderes vistos como sistema. Ya se señaló que la violación de los dos primeros principios implica la violación del tercero, y que esa implicación lógica deriva de la propia estructura del artículo 116 de la Constitución, especialmente, de la relación dada entre el contenido del primer párrafo de ese artículo y el contenido de la fracción III del mismo.

Respecto de no considerar como únicas hipótesis la no intromisión, no dependencia y no subordinación, debe decirse que no se trata de hipótesis sino, como se dijo, de grados de violación y como formas mediante las cuales se puede actualizar la violación a los principios de independencia, autonomía y división de poderes. De este modo, las hipótesis, digamos materiales, quedan abiertas, ya que la intromisión, la dependencia o la subordinación pueden actualizarse a través de una multiplicidad de actos.

4.8. *Octavo argumento*: En la sentencia se establece un razonamiento según el cual el principio de división de poderes se violenta cuando se cumplen todas y cada una de las siguientes condiciones: a) que en cumplimiento de una norma jurídica, o bien de manera libre, se actualice una conducta imputable a alguno de 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 esos poderes realice actos que coloquen al poder judicial en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre cualquiera de los siguientes aspectos: c.1) nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del poder judicial; c.2) inmutabilidad salarial (remuneración adecuada y no disminuíble); c.3) carrera judicial; y c.4) autonomía en la gestión presupuestal. No parece conveniente este razonamiento, porque según él, si no cumplen las referidas condiciones, la norma necesariamente será inconstitucional. Tal situación cierra la posibilidad a la Suprema Corte de encontrar motivos diversos de constitucionalidad o inconstitucionalidad, y en lugar de dar certeza jurídica sobre las posibilidades de que una norma pueda considerarse inconstitucional, en realidad se podría crear confusión.

Respuesta: La sentencia intenta, con el estándar construido, dotar a la resolución de rigurosidad analítica. Ello implica la eliminación de posibles ambigüedades y vaguedades en el lenguaje utilizado. Así, se estimó necesario no dejar abierto el mecanismo construido para medir la posible inconstitucionalidad de la ley impugnada, porque de lo contrario, cualquiera podría construir artificiosamente subterfugios jurídicos para escapar del estándar. En este tipo de casos es necesaria la rigurosidad, pues se trata nada más y nada menos que de un sistema de medición de grados de vulnerabilidad de principios constitucionales. Considero que

los estándares favorecen la seguridad jurídica, mientras que la apertura o flexibilidad podrían permitir la entrada de puntos de vista subjetivos, lo cual va en contra de la objetividad inherente a la seguridad jurídica.

4.9. *Noveno argumento*: Existe una incongruencia en el análisis del artículo 11 de la LPEA porque primero se dice que el artículo es inconstitucional y luego se establece que quien toma la determinación de arrendar un inmueble en lugar de adquirirlo es el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y no las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Finanzas del Ejecutivo Estatal.

Respuesta: No hay tal incongruencia, pues el argumento que aparece en la sentencia¹⁰ está dirigido a demostrar que el artículo 11 no vulnera

¹⁰ El argumento es el siguiente: “Por otra parte, el artículo 11 de la Ley impugnada señala: *La Secretaría sólo podrá determinar el arrendamiento de bienes inmuebles para el servicio de la Administración Pública Estatal o Municipal respectivamente, cuando no sea posible o conveniente su adquisición. La propia Secretaría, deberá resolver tal conveniencia, considerando para ello lo que las dependencias destinatarias argumenten y acrediten para tales supuestos, previa intervención de la Secretaría de Finanzas. Tanto la adquisición como el arrendamiento de inmuebles para oficinas públicas, requerirán de estudios, proyectos o programas previos, en los que participen las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Secretaría de Finanzas, independientemente de la competencia o intervención que les corresponda a otras dependencias. Las dependencias y entidades, previamente al arrendamiento de bienes muebles, deberán realizar los estudios de costo beneficio, considerando, la posible adquisición mediante arrendamiento con opción a compra. Para determinar el monto total por concepto de contratación de servicios, deberán considerarse las erogaciones en forma anualizada.* En primer lugar, cabe señalar que el párrafo segundo del artículo citado no establece expresamente un criterio de cuantificación, es decir, no emplea una proposición que diga “toda adquisición...”; sin embargo, la frase en su conjunto no puede ser entendida de otro modo que no sea vinculada a un criterio de cuantificación universal, pues no se puede estar refiriendo a “algunas adquisiciones o algunos arrendamientos”, sino al universo de ellos que se da conforme a los alcances de esta Ley. En segundo lugar, tomando en cuenta que el párrafo segundo se refiere a todas las adquisiciones, es claro que prescribe de manera expresa que cuando los sujetos de la ley —entre ellos el Poder Judicial local— adquieran o arrienden inmuebles para oficinas públicas, deberán realizar estudios, proyectos o programas previos, en los que participen las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Finanzas del Estado de Aguascalientes, dependencias éstas del Ejecutivo Estatal. Esta participación es ineludible, pues al final del párrafo segundo se establece con toda claridad que dicha participación debe realizarse “...independientemente de la competencia o intervención que les corresponda a otras dependencias”. Esta prescripción implica, necesariamente, una intromisión, es decir, el grado más elemental de violación al principio de división

el principio de división de poderes en el nivel de la dependencia, mas no que no lo viole. Ahí mismo se establece que esta vulneración se ubica en el nivel de la intromisión. De la lectura de la sentencia se desprende que el artículo 11 de la ley impugnada es inconstitucional por prescribir una intromisión del ejecutivo estatal en la esfera del Poder Judicial local de Aguascalientes, pero no una dependencia. Esta distinción demuestra lo útil de los conceptos de grado.

4.10. *Décimo argumento*: No resulta técnicamente adecuado declarar la inconstitucionalidad sólo de catorce artículos y dejar vigente lo demás, pues ello puede crear muchos problemas de inseguridad jurídica y de falta de certeza para los tres poderes locales. Se estima que es más adecuado que se declare la inconstitucionalidad de toda la ley, pero únicamente para el Poder Judicial del Estado. No se estima correcto que se

de poderes establecido por esta Suprema Corte. En este caso, el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes está obligado por ley a permitir que tres dependencias del Ejecutivo del Estado intervengan en la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, a saber, las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Finanzas. Como consecuencia de lo anterior, se estaría vulnerando la autonomía en la gestión presupuestal y, por ende, la autonomía y la independencia del Poder Judicial de la entidad, pues la adquisición y el arrendamiento de inmuebles que realizara dicho poder, serían actividades en las que no podría eludirse la participación del Ejecutivo del Estado. Se insiste, se trata de una intromisión, es decir, de una acción que implica que ciertos órganos del Poder Ejecutivo del Estado se inmiscuyan en una cuestión ajena a ellos. En el caso concreto de este artículo, la intromisión prescrita no implica que el Ejecutivo esté en posibilidades de incidir de manera determinante en la toma de decisiones del Poder Judicial. No debe pasarse por alto que, según se precisó en el considerando octavo de la presente resolución, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características aquélla. Para que hubiera dependencia sería menester que las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Finanzas del Ejecutivo estatal pudieran incidir de manera determinante en cuanto a la decisión que pudiera tomar la “Secretaría” (es decir, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes) en materia de arrendamiento de bienes inmuebles (para el poder judicial local) cuando no sea posible o conveniente su adquisición. En efecto, partiendo del supuesto de que los destinatarios del artículo 11 de la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes lo obedecieran en sus términos, y que el artículo fuera aplicado al Poder Judicial local, la interpretación del mismo sería la siguiente: quien toma la determinación de arrendar un inmueble en lugar de adquirirlo es la “Secretaría”, es decir, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y no las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Finanzas del Ejecutivo estatal, ya que cuando el artículo se refiere a ellas, lo hace obligándolas a intervenir en la decisión, pero no las faculta para intervenir en la toma de la decisión correspondiente”.

extienda la inconstitucionalidad decretada a los artículos 28, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 61 párrafo segundo y quinto transitorio de la ley impugnada, que ni siquiera fueron impugnados.

Respuesta: Se considera que la función de la Corte es determinar minuciosamente los problemas de constitucionalidad que se le plantean y no la de velar por la política legislativa. La Corte se hace cargo de los resultados de sus resoluciones, mas no de las consecuencias que arrojen éstas cuando salen por completo de sus atribuciones. Si la LPEA se torna inaplicable o inútil, ese problema debe asumirlo el Poder Legislativo de esta entidad y no la Corte, pues cumple su papel de garante de la constitución al resolver las controversias que en el ámbito de su competencia se sometan a su consideración.

Un problema de esta naturaleza demanda la participación de varios agentes, no sólo de los tribunales. Éstos cumplen su papel dictando resoluciones basadas en razones justificativas, esto es, fundándolas y motivándolas. Los otros actores, como el Poder Legislativo local de Aguascalientes, deben asumir también su responsabilidad mejorando su legislación tomando en cuenta las determinaciones del tribunal constitucional y actuando en consecuencia, es decir, enmendando sus hierros.

Por lo demás, en la sentencia se aclara que los artículos 28, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 61 párrafo segundo y quinto transitorio de la ley impugnada se refieren al padrón de proveedores previsto en el artículo 47 de la propia ley. En tales condiciones se determina que, dado que dicho artículo fue declarado inconstitucional por violar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, en cuanto a establecer un único padrón de proveedores, el resto de los artículos referidos quedan afectados de esa invalidez, puesto que regulan de diversas maneras la forma de operar del mencionado padrón.

ANEXO 1

Texto de los artículos de la LPEA declarados inconstitucionales:

ARTÍCULO 11. La Secretaría sólo podrá determinar el arrendamiento de bienes inmuebles para el servicio de la Administración Pública Estatal o Municipal respectivamente, cuando no sea posible o conveniente su adquisición. La propia Secretaría, deberá resolver tal conveniencia, considerando para ello lo que las dependencias destinatarias argumenten y acrediten para tales supuestos, previa intervención de la Secretaría de Finanzas.

Tanto la adquisición como el arrendamiento de inmuebles para oficinas públicas, requerirán de estudios, proyectos o programas previos, en los que participen las Secretarías de Administración, Desarrollo Social y Secretaría de Finanzas, independientemente de la competencia o intervención que les corresponda a otras dependencias.

Las dependencias y entidades, previamente al arrendamiento de bienes muebles, deberán realizar los estudios de costo beneficio, considerando, la posible adquisición mediante arrendamiento con opción a compra. Para determinar el monto total por concepto de contratación de servicios, deberán considerarse las erogaciones en forma anualizada.

ARTÍCULO 38. El Comité contará con los siguientes integrantes:

(...)

III. Tres vocales con voz y voto que serán: Un representante del Comité de Planeación del Estado de Aguascalientes; un representante de la Secretaría de Finanzas o su similar en sus Municipios; y un representante de la Cámara o Asociación del ramo correspondiente;

(...).

ARTÍCULO 47. La Secretaría de Administración de Gobierno del Estado integrará y operará el Padrón de Proveedores que tendrá por objeto el registro de las personas físicas o morales que deseen enajenar mercancías, materias primas, bienes o prestar servicios a los sujetos de la Ley, quienes podrán solicitar a la misma la incorporación al padrón de determinado proveedor que satisfaga los requisitos necesarios.

El padrón proporcionará a los sujetos de la Ley, la información completa, confiable y oportuna sobre las personas con capacidad de proporcionar bienes o prestar servicios en las mejores condiciones y con la mejor calidad.

ANEXO 2

Texto de los artículos de la LPEA a propósito
de los cuales se reconoció la validez:

ARTÍCULO 2°. El patrimonio estatal y municipal respectivamente es la parte de la hacienda pública compuesta por el conjunto de bienes, derechos e inversiones que de forma directa o indirecta son utilizados para la realización de sus objetivos y finalidades.

ARTÍCULO 3°. Corresponde al titular del Poder Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos de los Municipios, la administración del patrimonio del Estado

y de los Municipios en el ámbito de su competencia, así como elaborar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo. Para ello se auxiliarán de las dependencias y unidades administrativas que sean necesarias a quienes podrán delegar sus facultades con excepción de las siguientes:

- I. Declarar que un bien mueble o inmueble forma parte del dominio público; y
- II. Desincorporar del dominio público algún bien que hubiera dejado de prestar su fin de uso público, y pasarlo al dominio privado.

ARTÍCULO 8º. Para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las dependencias, la Contraloría deberá:

- I. Calificar los requerimientos, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y a su localización;
- II. Revisar el inventario y catálogo de la propiedad patrimonial estatal o municipal, para determinar la existencia de inmuebles disponibles o, en su defecto, la necesidad de adquirir otros;
- III. Asignar en su caso a las dependencias y entidades interesadas, los inmuebles disponibles; y
- IV. De no ser posible lo anterior, solicitar al Comité la Adquisición del inmueble con cargo a la partida presupuestal autorizada de la dependencia o entidad interesada y realizar las gestiones necesarias para la firma, registro y archivo de la escritura de propiedad correspondiente.

La autorización de adquisición de inmuebles, se hará siempre y cuando exista autorización del Titular del Poder Ejecutivo del Estado o del Ayuntamiento respectivo, corresponda a los programas anuales aprobados, exista autorización de inversión en su caso, y no se disponga de inmuebles estatales o municipales adecuados para satisfacer los requerimientos específicos. No se aplicarán las disposiciones de esta ley a las adquisiciones de inmuebles para la ejecución de obra pública.

ARTÍCULO 36. La programación de las adquisiciones, no deberá rebasar un ejercicio presupuestal, salvo que se cuente con autorización de la Secretaría de Finanzas del Estado, la de los Municipios o su equivalente, según sea el caso, y con la del Congreso del Estado en los Términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado.

ARTÍCULO 37. Los sujetos de la Ley, deberán integrar su propio Comité de Adquisiciones y Enajenaciones como órgano colegiado de consulta, asesoría,

análisis, orientación, en materia de adquisiciones y enajenaciones, cuyo objetivo es intervenir como instancia administrativa en los procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y enajenaciones de bienes muebles e inmuebles requeridos por sus dependencias de la administración pública estatal, cuando el valor de las adquisiciones o enajenaciones corresponda al procedimiento de licitación pública o invitación restringida. El domicilio del Comité será el mismo en el que se encuentre ubicada la oficina sede de la Secretaría.

ARTÍCULO 38. El Comité contará con los siguientes integrantes:

- I. Un Presidente, que será el Titular de la Secretaría; II. Un Secretario Ejecutivo, que será la entidad responsable de llevar a cabo las adquisiciones a favor de los sujetos de la ley; (...);
- II. Dos vocales con voz pero sin voto que serán: Un representante de la Contraloría General del Estado o el órgano de control interno según sea el caso en los Municipios; y (...).

ARTÍCULO 42. El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Llevar a cabo las licitaciones públicas, adjudicando, en los términos de esta Ley, los contratos y pedidos respectivos;
- II. Proponer modificaciones de mejora a los sistemas, procedimientos y manuales de operación que establezca la Secretaría; y vigilar que la información se procese de preferencia en sistemas computarizados;
- III. Aprobar los casos de cancelación de pedidos, rescisión de contratos por caso fortuito o fuerza mayor; el pago de indemnizaciones a los proveedores que en su caso se consideren procedentes, previo dictamen emitido por este órgano, y aprobar las sanciones que correspondan a los proveedores que hayan incurrido en incumplimiento parcial o total de pedidos o contratos;
- IV. Determinar cuáles y cuántos serán los bienes y servicios a adquirir;
- V. Solicitar a las dependencias y entidades su programa anual de adquisiciones;
- VI. Resolver sobre los casos de excepción a licitar públicamente bienes y servicios, en casos de fuerza mayor;
- VII. Nombrar a los servidores públicos encargados de recibir ofertas, garantías, poderes, y demás análogas, esto es, las personas encargadas de organizar y coordinar todas las actividades y actos de una licitación e invitación restringida;

- VIII. Rechazar de manera fundada y motivada las requisiciones de compra que a su juicio no se justifiquen;
- IX. Emitir su resolución respecto de las mejores condiciones de calidad, servicio, precio, pago y tiempo de entrega, ofertadas por los proveedores para la adquisición, enajenación o arrendamiento de bienes y servicios;
- X. Fomentar la homologación y compatibilidad de los bienes y servicios a fin de simplificar las tareas de mantenimiento y servicio;
- XI. Fomentar la incorporación de más personas al Padrón de Proveedores del Gobierno del Estado que reúnan los requisitos para su registro;
- XII. Proponer a la Secretaría la exclusión del Padrón de Proveedores del Gobierno del Estado a los proveedores que hubiesen incurrido en incumplimiento de adjudicación o contrato, aun en un solo pedido;
- XIII. Proponer a la Secretaría, los criterios para la elaboración de los Manuales de Adquisiciones y el de Enajenaciones, así como su permanente actualización;
- XIV. Analizar y aprobar mediante dictamen la factibilidad para la instauración de Subcomités en Dependencias adscritas al Ejecutivo;
- XV. Establecer políticas y lineamientos para los Subcomités;
- XVI. Intervenir en representación del Gobierno del Estado en las operaciones de enajenación de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado;
- XVII. Formular las normas, políticas y lineamientos en materia de enajenaciones de los bienes muebles e inmuebles;
- XVIII. Hacer públicas, en uno de los diarios de mayor circulación, las convocatorias de cada licitación para la enajenación de bienes; y
- XIX. Las demás que le sean conferidas en esta ley.

ARTÍCULO 107. La Contraloría, en el ejercicio de sus facultades, podrá verificar en cualquier momento, que los procedimientos de adquisición y enajenación se realicen conforme a lo establecido en esta Ley o en otras disposiciones aplicables y a los programas y presupuestos autorizados.

La Contraloría, en el ejercicio de sus facultades, podrá realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a la Secretaría, a las dependencias y a las entidades, e igualmente podrá previa fundamentación y motivación solicitar de los servidores públicos y de los proveedores que participen en las adquisicio-

nes y enajenaciones, todos los datos e informes relacionados con los actos de que se trate.

ARTÍCULO 121. En contra de las resoluciones que dicten la Secretaría, la Contraloría y los Comités, se podrá interponer recursos de revisión en los términos y con los requisitos que establece la ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes, mismo que se tramitará y resolverá por la propia autoridad de la que se reclame el acto, conforme a lo dispuesto en la citada ley.

ANEXO 3

Texto de los artículos de la LPEA a propósito
de los cuales se extendieron los efectos de invalidez:

ARTÍCULO 28. La Secretaría podrá eximir de la obligación de estar inscritos en el padrón de proveedores de la Administración Pública Estatal a las personas físicas y morales que provean artículos perecederos, en los casos a que se refiere la Fracción III del Artículo 57 del presente ordenamiento.

ARTÍCULO 48. Para ser inscrito en el padrón, los interesados deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Presentar solicitud en el formato que apruebe la Secretaría;
- II. Las personas morales deberán acompañar copia certificada de su acta constitutiva, debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, así como acreditar la personalidad de su representante legal;
- III. Manifiestar mediante la exhibición de los documentos públicos, que es productor, prestador de servicios o comerciante legalmente establecido;
- IV. Demostrar su solvencia económica y capacidad para la producción o suministro de mercancías, materias primas o bienes muebles y en su caso para el arrendamiento de éstos o la prestación de servicios; y
- V. Proporcionar la información complementaria que solicite la Secretaría, en términos de la normatividad vigente.

ARTÍCULO 49. La Secretaría, dentro de un término que no excederá de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, resolverá sobre la inscripción o modificación en el padrón.

En caso de negativa, ésta se comunicará por escrito fundando y motivando las razones de la misma.

Si la solicitud fuese confusa o incompleta, la Secretaría requerirá al solicitante para que en un término de cinco días hábiles posteriores a su recepción, la aclare o complete, caso contrario se le tendrá por no presentada la solicitud.

Si transcurrido el término que se señala en el párrafo primero de este artículo, la Secretaría no resuelve sobre la aceptación o negativa del registro, sin más trámite deberá otorgarse dicho registro o modificación.

ARTÍCULO 50. El registro en el padrón de proveedores tendrá vigencia desde su fecha de expedición hasta que concluya el año fiscal en el que se efectúe; los proveedores que deseen continuar inscritos, deberán solicitar su refrendo durante el mes de enero y febrero de cada año, debiendo actualizar la información de su registro.

La falta de presentación de solicitud para obtener el refrendo o la negativa de éste, traerá como consecuencia la cancelación del registro a su vencimiento, sin necesidad de resolución expresa en tal sentido y sin perjuicio del derecho del interesado de formular nueva solicitud para obtenerlo.

El registro y el refrendo del mismo, se solicitarán en los formatos que expida la Secretaría de Finanzas y causará los derechos que establezca la ley de ingresos.

ARTÍCULO 51. Procederá la suspensión del registro hasta por el término de veinticuatro meses por parte de la Secretaría, cuando el proveedor:

- I. Se niegue a dar las facilidades necesarias para que la Secretaría ejerza sus facultades de comprobación, inspección y vigilancia;
- II. No entregue los bienes materia del pedido o contrato en las condiciones pactadas; o
- III. No sostenga su propuesta económica en determinada partida de un concurso, invitación restringida o licitación, a menos que indemnice al Estado o Secretaría según lo establecido en bases.

ARTÍCULO 52. La Secretaría podrá cancelar el registro de un proveedor o negar el refrendo del mismo cuando:

- I. Se compruebe que hubiere actuado con dolo o mala fe y la información proporcionada sea incompleta o inconsistente;
- II. Se niegue a reponer las mercancías que no reúnan los requisitos de calidad estipulada;
- III. Incumpla un pedido o contrato de adquisición, arrendamiento o prestación de servicios; o
- IV. Reincida en la comisión de los actos a que se refiere el artículo anterior.

ARTÍCULO 58. En todos los procedimientos de adquisición se invitará a participar a los mejores proveedores inscritos en el Padrón Estatal que por su experiencia y capacidad garanticen un excelente precio, calidad y condiciones de venta en los bienes o servicios a contratar y cuyas actividades comerciales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Los procedimientos de compra directa y concurso deberán ser normados por la Secretaría a través del Manual de Adquisiciones.

Los montos por concepto de compra directa se efectuarán hasta por un límite de tres mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado y se adjudicarán de entre los proveedores que ofrezcan las mejores condiciones económicas para el Estado.

Las adquisiciones por concurso quedarán comprendidas entre los tres mil y quince mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado en los cuales se deberán invitar con la debida oportunidad un mínimo de cinco distintos proveedores; la adjudicación se podrá decidir con un mínimo de dos propuestas, siempre y cuando la mejor oferta económica sea igual o menor a los precios de mercado estudiados por la Secretaría.

ARTÍCULO 61. Las convocatorias se publicarán en un diario de circulación local, y solo si fuese necesario, en uno de circulación nacional.

La Secretaría procurará informar oportunamente a los proveedores del padrón sobre todos los concursos y licitaciones que se realicen; la información de las convocatorias se incluirá en los medios electrónicos de comunicación de la Secretaría.

En caso de que una determinada licitación sólo se publique en el Estado porque los bienes vayan a ser solventados con recursos estatales y dentro del mismo no existan proveedores que pudieran participar, será obligación de la Secretaría invitar formalmente con la debida oportunidad, a participar, cuando menos a tres proveedores dedicados a la venta de los bienes solicitados, de preferencia a los inscritos en el padrón; esto no implicará que si no se inscriben tres proveedores invitados no pueda llevarse a cabo la licitación, pues ésta podrá llevarse a cabo aunque sólo un proveedor participe, siempre y cuando su oferta económica sea igual o menor a los precios de mercado estudiados por la Secretaría.

La convocatoria de una licitación deberá incluir por lo menos la siguiente información:

- I. El nombre, denominación o razón social de la convocante;
- II. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones.

- ciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen. Los interesados podrán revisar tales documentos previamente al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;
- III. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de propuestas;
 - IV. La indicación del carácter nacional o internacional de la licitación;
 - V. La descripción general, cantidad y unidad de medida y marca de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente a por lo menos cinco de las partidas o conceptos de mayor monto;
 - VI. No se podrá solicitar una sola marca en particular a excepción que se incluya la leyenda “o similar”;
 - VII. Lugar, plazo de entrega y condiciones, así como la información sobre los porcentajes a otorgar por conceptos de anticipos;
 - VIII. En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra; y
 - IX. La indicación de si la adjudicación será única o compartida, ya sea en forma total o parcial por cada partida.