

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

CONCEPTO DE AUTORIDAD INTERMEDIA
CASO: AYUNTAMIENTO DE AGUILILLAS

Olga Sánchez Cordero

UAN

CG40
2
.1

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA

Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
y Colegio de Criminología

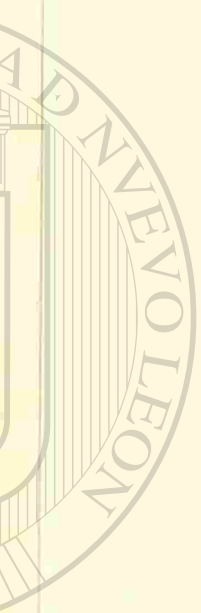
CGI
S2
FG40

14174



0086872

DERECHO,
CUADERNOS
CONMEMORATIVOS,
se integra con los documentos
más trascendentes y
significativos del programa
académico que con motivo del
175 Aniversario de la Impartición
de la Primera Cátedra de
Derecho en el Estado lleva a
cabo la Facultad de Derecho y
Ciencias Sociales y Colegio de
Criminología de la Universidad
Autónoma de Nuevo León,
durante 1999. En este contexto
se incluirán Conferencias,
Reportes, Textos históricos,
Entrevistas con personalidades
del medio jurisprudencial,
Contenido y Conclusiones de
Mesas Redondas, Paneles, etc.
Parte de este material se editará
posteriormente en obras
integrales y/o de recopilación.
De esta manera nuestra Facultad
se propone, en una gran síntesis
editorial, dejar el registro histórico
y la memoria de tan significativa
efemérides que marcó un hito en
el desarrollo cultural y educativo
de Nuevo León, particularmente
en el campo del Derecho y la
Justicia.



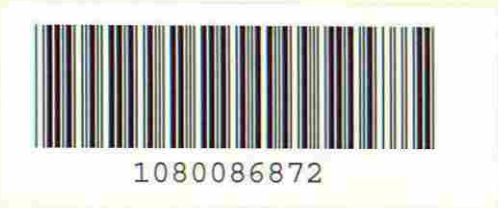
U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



14174



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE
175 Aniversario de la Primera Cátedra
de Derecho en el Estado



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Coordinación Editorial:
Sergio Flores y Patricia
Blanco de Castro
Roberto José Herrera

®

3

MIL ANIVERSARIO DE LA FUNDACIÓN DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
50 años de la fundación de la Universidad Autónoma de Nuevo León



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Coordinación Editorial:
Samuel Flores Longoria

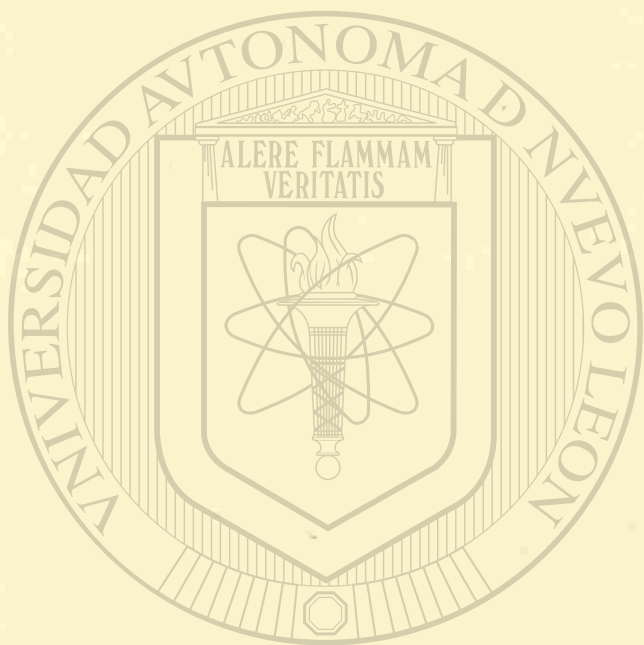
Diseño de Portada:
Rodolfo Leal Herrera

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Derecho
Cuadernos
Conmemorativos

3

Controversia Constitucional
Concepto de Autoridad Internacional
Caso Juicio de Amparo de Aguillitas



Controversia Constitucional
Concepto de Autoridad Intermedia
Caso: Ayuntamiento de Aguilillas

UANI

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

K 640
S2



Primera edición: 1999

© Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
y Colegio de Criminología

Olga Sánchez Cordero

Impreso en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México
Printed in San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México

Olga Sánchez Cordero

Controversia Constitucional
Concepto de Autoridad Intermedia
Caso: Ayuntamiento de Aguilillas

UANL

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
y Colegio de Criminología / UANL
San Nicolás de los Garza
México, 1999



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE

Ofrecimiento

175 Años de la impartición del estudio del Derecho en Nuevo León

El día 19 de enero de 1824, bajo el marco solemne del antiguo Seminario Conciliar de Monterrey, el ilustre maestro y jurista nuevoleonés, Lic. don José Alejandro de Treviño y Gutiérrez, impartió la primera Cátedra de Derecho Civil en el Estado.

Con esta Cátedra se iniciarían formalmente los estudios del Derecho en nuestro Estado, ya que anteriormente no existía escuela alguna de jurisprudencia en la naciente e incipiente Entidad Federativa que daba sus primeros pasos en la vida republicana del país.

Las postrimerías del Nuevo Reino de León tampoco vieron formarse en su interior institución que se preocupara y ocupara por el estudio del Derecho en la región. Y los abogados que aquí ejercían su profesión venían de México o de Guadalajara, Jalisco, donde habían realizado sus estudios. ®

La semilla sembrada por el maestro de Treviño y Gutiérrez rindió en nuestra Entidad ubérrimos frutos.

El estudio del Derecho sería desde entonces parte esencial en la formación de los profesionales, no sólo del Derecho, sino de todas las áreas académicas que también precisaban del conocimiento jurídico para su mejor desenvolvimiento.

A partir de esta fecha, el estudio de la jurisprudencia sería parte esencial e indisoluble de nuestra vida académica. En años posteriores el glorioso Colegio Civil la incorporaría en su programa educativo. Aunque no todo fue "miel sobre hojuelas", ya que durante la Intervención Francesa este Instituto sería transformado en caballerizas por las fuerzas extranjeras interventoras. ¡Años difíciles los de ese tiempo para la educación en el Estado, particularmente la enseñanza media y superior! ¡Pero años igualmente de reafirmación de nuestra nacionalidad y, sobre todo, de la vocación docente de aquellos heroicos aunque testarudos maestros que viendo cerradas las aulas de su querida escuela, abrieron en cambio las puertas de sus hogares, para que el fruto del conocimiento no se perdiera por la infamante clausura de sus añorados espacios educativos!

Este es el origen de nuestra ahora flamante Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología y de la propia Universidad Autónoma de Nuevo León que, ahora, en 1999, alberga a más de ciento diez mil estudiantes.

Por esto, 1999 no es tan sólo el feliz aniversario de una fecha gloriosa que con alegría recordamos. No es únicamente el jubileo por el 175 aniversario de aquella fecha inolvidable en que fuera impartida la primera Cátedra de Derecho Civil en Nuevo León. No es exclusivamente el fasto por el nacimiento de la escuela de jurisprudencia en esta ciudad Capital, faro del Noreste de México y de la República en su totalidad.

Es, ¡por supuesto!, todo lo anterior. Pero es algo infinitamente mayor.

Es el compromiso de todos los universitarios que convivimos en el ámbito jurisprudencial para formar una Facultad de Derecho que esté no sólo a la altura que demandan desde ya las necesidades del siglo XXI, sino a la altura de la dignidad humana, todavía soterrada en muchas regiones del planeta por la insidia, las guerras fratricidas, el genocidio y la injusticia social.

Es el reto que afrontamos para coadyuvar en esta tarea mediante la impartición y la aplicación de las normas que requiere el siglo por venir.

Por eso, estos Cuadernos Conmemorativos que ahora presentamos a la comunidad universitaria y a la sociedad, quieren ser una tribuna donde se exprese el pensamiento plural de los universitarios en las distintas ramas del conocimiento humano, pero al derredor de la Norma, de la Ley, que no sólo

debe procurar la Justicia y la Equidad, sino acercar cada vez más la fría realidad de la actividad cotidiana, con el imperio del Derecho basado indefectible e indeclinablemente en la Justicia.

En este contexto, representan una parte de la verdad general expuesta en el pensamiento del ponente.

Una verdad para ser compartida, debatida y analizada por la comunidad en general.

Una verdad particular que busca llegar a la verdad general. ¡Que la verdad absoluta sólo existe en la Voluntad Superior, que trasciende nuestra finitud!

¡Recíbala el lector como una aportación modesta de nuestra Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León!

Ciudad Universitaria

Lic. Helio E. Ayala Villarreal
Director de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
y Colegio de Criminología, UANL

*T*exto de la Conferencia Magistral pronunciada por la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero.

La presente conferencia se llevó a cabo en el Auditorio de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, ubicada en el Campus de Ciudad Universitaria, en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México, el día 4 de febrero de 1999.

debe procurar la Justicia y la Equidad, sino acercar cada vez más la fría realidad de la actividad cotidiana, con el imperio del Derecho basado indefectible e indeclinablemente en la Justicia.

En este contexto, representan una parte de la verdad general expuesta en el pensamiento del ponente.

Una verdad para ser compartida, debatida y analizada por la comunidad en general.

Una verdad particular que busca llegar a la verdad general. ¡Que la verdad absoluta sólo existe en la Voluntad Superior, que trasciende nuestra finitud!

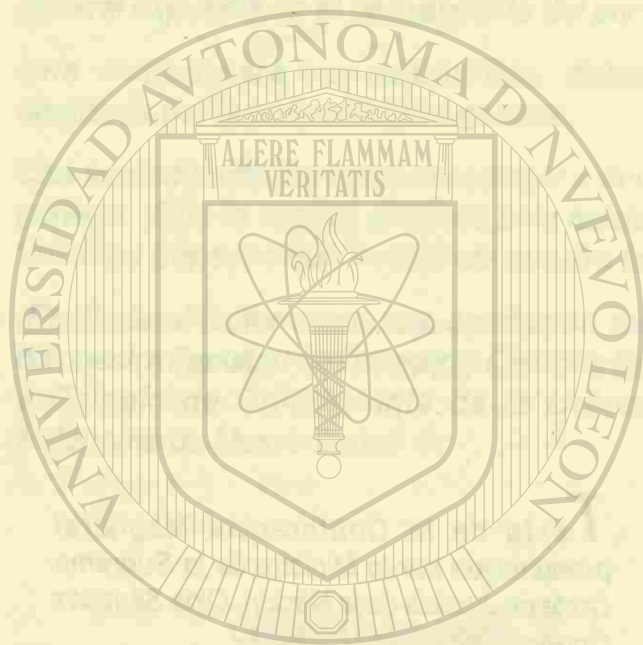
¡Recíbala el lector como una aportación modesta de nuestra Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León!

Ciudad Universitaria

Lic. Helio E. Ayala Villarreal
Director de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
y Colegio de Criminología, UANL

Texto de la Conferencia Magistral pronunciada por la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero.

La presente conferencia se llevó a cabo en el Auditorio de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, ubicada en el Campus de Ciudad Universitaria, en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México, el día 4 de febrero de 1999.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Distinguido auditorio, el día de hoy, quiero compartir con ustedes una de las resoluciones más interesantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta novena época.

Me refiero a la Controversia Constitucional 54/96, en la que fue parte actora el Ayuntamiento de Aguilillas y otros, del Estado de Michoacán.

He escogido esta controversia porque en su resolución se trató un tema de capital importancia para la comunidad jurídica mexicana, el de las autoridades intermedias, prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este tema ocasionó que los señores ministros del Tribunal Pleno se abocaran al estudio de este aspecto capital, no sólo en la doctrina jurídica, sino también en nuestra vida institucional.

Durante seis sesiones, el Tribunal Pleno se dedicó únicamente al estudio de esta controversia,

consecuencia de la dificultad e importancia del asunto.

En efecto, como lo comentaré ampliamente más adelante, la autoridad intermedia ha estado presente de hecho en nuestra historia nacional con una larga presencia, con graves consecuencias para nuestro ordenamiento jurídico y para la vida del municipio, que es uno de los elementos más importantes del sistema jurídico mexicano.

Particular problemática que ocasionó su presencia a lo largo de nuestra vida institucional, condujo al constituyente de 1917 a suprimir total y definitivamente, de manera expresa, su existencia.

El estudio de este tema, tiene una gran importancia en cuanto afecta directamente la libre voluntad de los municipios y ayuntamientos que fue la preocupación esencial del constituyente, uno de cuyos lemas fue, precisamente, el municipio libre.

Con esta resolución y la tesis jurisprudenciales que sobre la misma materia ha emitido la Suprema Corte de Justicia, se fija la posición al respecto.

El debate realizado al respecto por el Tribunal Pleno se centró principalmente en interpretar este precepto constitucional y determinar cuándo se está en presencia de una autoridad intermedia y ante todo, qué es una autoridad intermedia para el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Veamos sucintamente los antecedentes de esta controversia constitucional.

Por escrito presentado el 24 de octubre de 1996, ante la oficina de certificación y correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los síndicos del Ayuntamiento de Aguilillas y otros, del Estado de Michoacán, promovieron demanda de controversia constitucional en contra del Gobernador, Secretario de Gobierno y demás autoridades, impugnando, esencialmente el:

Acuerdo que crea 10 coordinaciones de desarrollo regional como unidades desconcentradas de la administración pública estatal y la aplicación del acuerdo en comento, por considerar que violan la prohibición consagrada en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone literalmente en la parte conducente, que:

"Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna *autoridad intermedia* entre éste y el Gobierno del Estado".

Así mismo se impugnaron diversos oficios como actos de aplicación, por lo que las autoridades del Gobierno del Estado, remitían a las coordinaciones diversas peticiones de los municipios que solicitaban apoyo sobre diferentes cuestiones, para que éstas coordinaciones las atendieran.

Por acuerdo del 25 de octubre de 1996, emitido por el presidente de la suprema corte de justicia, se ordenó formar y registrar el expediente relativo y me fue turnado para que actuara como ministra instructora.

En virtud de ello, por auto del 31 de octubre de 1996, se admitió a trámite la demanda de controversia constitucional.

Quiero mencionar que también se admitió el escrito de ampliación de la demanda de la parte actora, aunque si bien la ampliación fue hecha valer dentro del plazo que fija la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, también lo es que respecto de la ley impugnada en lo particular, ésta no se combatió oportunamente, pues con independencia de la oportunidad para la ampliación, debió atenderse también, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la propia ley reglamentaria al plazo que en lo particular se tenía para combatir disposiciones generales.

Esto es, para la oportunidad de la ampliación debe atenderse a dos plazos:

- 1) Uno para promover la aludida ampliación; y
- 2) Otro para impugnar el acto o ley en lo particular.

Al respecto, la ampliación puede promoverse con motivo de la contestación de la demanda, si se trata de un hecho nuevo, o hasta antes del cierre de la instrucción, si se trata de un hecho superveniente.

Con independencia de lo anterior, debe calificarse además si la impugnación del acto o disposición se hace dentro de los 30 días que el artículo 21 de la ley establece para tal efecto.

En el caso concreto, resultó ser improcedente por extemporánea la ampliación de la demanda en esta controversia constitucional.

En síntesis, para nuestra exposición, los conceptos de invalidez que se hicieron valer fueron esencialmente los siguientes:

Que el acuerdo impugnado viola el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, al crear autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y los municipios a través de las coordinaciones antes referidas.

Con estos antecedentes, se entró al estudio del fondo de la controversia constitucional en la que, al parecer, se estaba ante una violación directa al artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República.

En consecuencia, la parte esencial de esta controversia constitucional se centró en dos aspectos, a saber:

- I) ¿Qué es autoridad intermedia?, y
- II) Las coordinaciones regionales ¿son o no son autoridades intermedias?

III) Los actos concretos de aplicación consistentes en los oficios suscritos por el Director de Gestión y Control de Maquinaria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, son inconstitucionales por referirse a autoridad intermedia prohibida por el artículo 115 constitucional.

La determinación de qué es *autoridad intermedia* para los efectos del artículo 115 constitucional, es pues, esencial.

Antes de empezar nuestro análisis sobre la *autoridad intermedia* debe recordarse que el concepto mismo de *autoridad intermedia* no se encuentra expresamente señalado en el texto constitucional y por ello su determinación resulta compleja.

En primer lugar, el Tribunal Pleno realizó un análisis general de la fracción I del citado artículo 115 constitucional, y de los antecedentes constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia, y posteriormente procedió a realizar el estudio del caso concreto con base en las diferentes interpretaciones de la autoridad intermedia.

El citado dispositivo fundamental en su fracción I establece:

"Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado."

De la disposición constitucional transcrita se advierte que cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna *autoridad intermedia* entre éste y el gobierno del Estado.

La prohibición de autoridad intermedia entre Estado y Municipio, a que se refiere la disposición fundamental de referencia, pretende evitar la subsistencia de sistemas viciados que elevaban a ciertas personas «de confianza», como los llamados «jefes políticos» o «prefectos», a la calidad de intercesores que, validos de su influencia con los gobernadores, predominaban sobre los mandatarios electos popularmente en el Municipio.

Los antecedentes constitucionales, legislativos e históricos de los que se tiene conocimiento sobre la autoridad intermedia, a saber, son los siguientes:

Según apunta la historia, la institución de los *jefes políticos* tuvo su origen en la Constitución Gaditana de 1812, la que a su vez siguió el modelo francés de la época napoleónica. El antecedente francés consagró, en la época moderna, ese régimen que

intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno. Napoleón Bonaparte había realizado esta centralización administrativa con una variante que se ha conocido como organización descentralizada.

El Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones. El sistema fue implantado por Napoleón al crear la institución de las Prefecturas, por las cuales el Prefecto, como delegado del poder ejecutivo, administraba el Departamento y el Subprefecto, como delegado del Prefecto, administraba el Distrito.

La Carta Constitucional, dada por Luis XVIII en 1814, confirmó la existencia del régimen de prefecturas en Francia y habla de dar lugar a la expedición de instrucciones a los prefectos, como las que se dictaron en 1815 y 1816.

En el Imperio Español, la Constitución de Cádiz, al introducir las Jefaturas Políticas, copió el modelo francés, regulando la organización y funcionamiento de los ayuntamientos por el Capítulo 1 del Título IV que lleva la denominación siguiente: «Del Gobierno y Administración de los Pueblos».

En la Constitución expedida por las Cortes Españolas, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por alcaldes, regidores, un procurador y

un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o, en su defecto, por el alcalde. Cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la

Diputación respectiva, compuesta de su presidente, que lo era el Jefe Político, del Intendente y de siete individuos. Las funciones de la Diputación a más de políticas, eran de naturaleza predominantemente hacendaria y en el caso de la provincia de México, tanto el Jefe Político como los diputados provinciales, residían en la Capital.

Así se desprende de la Constitución Política de la Monarquía Española de marzo dieciocho de mil ochocientos doce, en sus artículos 46, 67, 81, 309, 324, 325, 332 y 337.

Ahora bien, el principio básico de esa concepción fue un marcado centralismo jurídico, político y administrativo que ponía en poder del jefe de gobierno (emperador, rey, presidente o gobernador), todas las decisiones importantes de los pueblos, a través de órganos de su confianza, que eran los jefes superiores, jefes políticos, prefectos o subprefectos.

Esta fue la situación que subsistió en nuestro país hasta antes de la Constitución de 1917, que estableció la organización municipal sobre bases diferentes, esencialmente democráticas y, como consecuencia, con marcado acento descentralizador y autónomo.

En nuestro medio, todos los vicios, desventajas, deméritos y lacras del régimen municipal anterior, se centraban en la figura del jefe político, cuya función mediatizadora de la voluntad popular, aunada a las facultades autárquicas que tenía, lo hacían proclive a enriquecimientos y abusos, a tal grado, que su desaparición llegó a convertirse en clamor popular, que fue recogido en varios documentos revolucionarios preconstitucionales, como por ejemplo:

En el Programa del Partido Liberal Mexicano, proclamado el primero de julio de mil novecientos seis en San Luis Missouri, los hermanos Flores Magón y otros anarquistas, pedían:

«La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento...»

En el Plan de San Luis Potosí del cinco de octubre de mil novecientos diez, don Francisco I. Madero clamaba por el hecho de que:

«Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales».

Es cierto que en la Constitución de 1917 no existe ninguna disposición que repudie o prohíba expresamente la existencia de los jefes políticos, pero no hacia falta, dado que el artículo 115 y sus reformas han organizado el municipio sobre bases democráticas y de respeto a la autonomía comunal, con lo cual se termina con el sistema centralizador y su órgano necesario, que era el jefe político o cualquiera que mediatice la voluntad popular.

Hay, sin embargo, un rechazo implícito que se desprende de la fracción 1 del artículo 115 constitucional, al prohibir que haya alguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, y se deduce que la intención del Constituyente al establecer esta proscripción fue la de impedir la existencia de cualquier autoridad con facultades semejantes a las del jefe político, porque las funciones de éste, a los ojos de las comunidades y conforme a la realidad jurídica vivida, lo convertían precisamente en eso, en una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal.

Pero debe deslindarse más el concepto de *autoridad intermedia* que se debate, porque en virtud de los precedentes y consideraciones referidos, no cabe darle la interpretación gramaticalista que la identificarla con cualquier ente o autoridad que sirva de simple comunicador entre Ayuntamiento y Gobierno estatal, de tal modo que sólo fuera admisible, siempre, el trato directo entre los titulares del Ayuntamiento y los titulares de los Poderes del

Estado; este entendimiento literal carecería de justificación, a nada práctico conducirla y sólo vendría a obstaculizar las relaciones entre ambos niveles autoritarios, máxime que en la actualidad proliferan los medios de comunicación y han aparecido dentro de la administración pública múltiples organismos paraestatales cuya competencia los obliga a relacionarse con materias que interesan a los Municipios.

Tampoco sería aceptable reconocer a esa *autoridad intermedia* en aquélla que no dependiera del Ayuntamiento ni del Gobierno del Estado, porque salvo las federales, no existe ninguna otra que pueda ser ajena a los dos entes citados en primer lugar; además, bien puede una autoridad depender del Gobierno estatal, pero no por ello dejaría de ser *autoridad intermedia* prohibida por el artículo 115 constitucional, si las facultades que la ley le otorgara la llevaran a dañar la autonomía municipal que la Carta Magna protege.

Con motivo de otras controversias constitucionales ya examinadas por el Tribunal Pleno, se emitieron sobre el tema de las *autoridades intermedias* los siguientes criterios:

Que son los contenidos en las tesis que al rubro dicen:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.

«El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de *autoridad intermedia* a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los gobiernos estatales, personas conocidas como *jefes políticos* que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el Gobernador en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomadas por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquellos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades».

Así mismo, por la importancia del tema cabe destacar la tesis jurisprudencias No. XXVI/97 que a la letra dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, NO ES AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y EL MUNICIPIO.

«La prohibición de la autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende evitar la subsistencia de sistemas viciados que elevaban a ciertas personas *de confianza*, como los llamados *jefes políticos* a la calidad de intercesores que, validos de su influencia con los gobernadores, predominaban sobre los mandatarios electos popularmente en el Municipio. En el caso del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, de los artículos 1º, 3º y 4º del decreto número 75 que lo creó, así como por las demás disposiciones que lo integran, que prevén su organización, objetivos y atribuciones, se advierte que tal organismo no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que por lo contrario, sólo es de mera coordinación y apoyo, pues no se le otorgan facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de los Municipios; es, básicamente, un órgano descentralizado por servicio que únicamente

actúa a instancia de éstos y aunque forma parte de la administración pública paraestatal dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Estatal, en los términos de lo dispuesto por los artículos 2º, 4º y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no constituye autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, por ser parte del propio gobierno del Estado y por no contar con las facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno».

De todos los antecedentes expuestos y reexaminados los criterios sustentados por el Tribunal Pleno, anteriormente citados, en relación con la *autoridad intermedia*, se considera que las premisas y conclusiones en que se sustentan las tesis jurisprudenciales son, en esencia, acordes con los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que llevaron al Constituyente para establecer su prohibición, aunque con la precisión de que los jefes políticos o prefectos no sólo eran de hecho sino que encontraban su sustento en la ley.

Sin embargo, atento a todo lo anterior y conociendo los antecedentes que llevaron a introducir la prohibición de mérito, fue necesario determinar específicamente los alcances de dicha prohibición, para lo cual se realizó un análisis interpretativo de la disposición fundamental.

El artículo 1 15, fracción 1, de la Constitución Federal, dispone:

«Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de Elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.”

Los elementos normativos de la disposición fundamental que destacan para efectos del presente estudio, son los siguientes:

Conforme al primer párrafo del artículo 115 Constitucional:

- a) En su régimen interior los Estados tendrán una división territorial.
- b) En su régimen interior los Estados tendrán una organización política y administrativa.
- c) La base de los dos puntos anteriores será el municipio libre.

d) Las bases del municipio libre son las que se instituyen en las diferentes fracciones del precepto.

Conforme a la fracción 1 del artículo 115 Constitucional:

- a) Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento.
- b) Los ayuntamientos serán de elección popular directa.
- c) No habrá autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado.

Como se observa del primer párrafo de la disposición Constitucional, en éste se instituye al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; por otra parte establece que dicha institución se sustentará en las bases que se fijan en las diferentes fracciones del propio precepto fundamental.

De lo anterior se sigue que, por una parte, se fija el elemento substancial, que es precisamente el municipio libre; por otra, se anuncian las bases a las que se sujetará dicha institución, al remitir a las diversas fracciones del aludido artículo, y que, dados los términos del primer párrafo del precepto, las vincula esencialmente a la cuestión política y administrativa.

Entendido así, las bases contenidas en las ocho fracciones del artículo, tienden a precisar, fundamentalmente, los lineamientos generales en que se sustenta el municipio libre, política y administrativamente hablando.

Ahora bien, en términos de la fracción I del referido artículo 115, claramente se advierte que señala en ese ámbito político y administrativo dos cuestiones específicas: que la elección de los ayuntamientos debe ser popular y directa, y que la administración de los municipios corresponde a los ayuntamientos.

Sin embargo, también la fracción I de mérito, se refiere a que no debe haber autoridad intermedia entre los municipios y el Gobierno del Estado.

Lo anterior llevó al Tribunal Pleno a sustentar diversas interpretaciones respecto de la *autoridad intermedia*, en tanto que, en términos de la disposición constitucional y de los antecedentes que se tienen, podría decirse que la prohibición se refiere a que, fuera del gobierno estatal y el municipal, no debe existir una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; o bien, que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencias del ayuntamiento o, finalmente, que la prohibición únicamente pretenda impedir que dentro de la relación que debe existir entre el Gobierno del Estado y el Municipio, dadas sus respectivas facultades en ciertas

materias, no debe haber un órgano intermedio que impida la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno, de tal forma que no haya un ente de enlace o que pueda interrumpir esa comunicación, es decir en la controversia constitucional que comentamos, cada uno de los señores Ministros del Tribunal Pleno, fijó su postura al respecto, en base a un análisis histórico, doctrinal y sistemático de los antecedentes constitucionales y legislativos que llevó al constituyente de 1917 a imponer la prohibición terminante de la autoridad intermedia.

En virtud de ello, se fijaron tres posiciones esenciales sobre el tema de la *autoridad intermedia*.

- I) En la primera de ellas se considera como *autoridad intermedia* aquella que, siendo ajena al Estado y al Municipio, se instituye para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno, cuando estos asuntos, por su materia, le corresponden a ambos.
- II) La segunda postura es la que considera que *autoridad intermedia* es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.
- III) Finalmente, la última postura sobre la *autoridad intermedia* es considerar como tal, a la que impida la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

En este orden de ideas resulta fácil deducir que en donde existía *autoridad intermedia* (en cualquiera de sus tres modalidades), ésta ejercía un control real de los ayuntamientos, impidiendo que éstos pudieran tener libertad de acción o decisión.

La prohibición de la *autoridad intermedia* tiende a proteger la autonomía municipal, al impedir que puedan existir autoridades que afecten la comunicación directa que debe existir entre el gobierno estatal y el municipal sobre materias que a ambos competen en su respectivo ámbito de atribuciones.

Tomando en consideración los antecedentes que llevaron al constituyente de 1917 a establecer la disposición señalada puede establecerse como premisa, que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, y cuya actuación no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomadas entre los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de estos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de facultades de alguno de éstos en detrimento de la comunicación.

En la controversia constitucional que comentamos, parte del estudio consistió en establecer si el acuerdo que creó las mencionadas Coordinaciones resultaba inconstitucional, en tanto si éstas constituyen o no una autoridad intermedia.

Conforme a la primera postura que se ha enunciado, se ha considerado que la *autoridad intermedia* deba ser aquélla que, sin corresponder a lo que ahora se conoce como entidad federativa o al municipio, se instituye para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno en asuntos que por su materia les corresponda a ambos y que por ello deban guardar una relación de comunicación que eventualmente pueda ser afectada por este tipo de autoridades ajenas a los mismos.

Siguiendo este criterio y atendiendo a los antecedentes y circunstancias particulares del caso que ahora se resuelve, concretamente en relación con las Coordinaciones de Desarrollo Regional creadas a través del acuerdo que se impugna, se estimó que éstas no constituyen autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Municipios, de las que prohíbe el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que dichas Coordinaciones no son entes ajenos a la estructura orgánica del Estado de Michoacán, sino que, por el contrario, forman parte de éste y por ello no puede decirse que incidan, en la prohibición constitucional.

En efecto, por una parte, los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Federal, disponen:

«Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, - pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental»

«Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.»

«Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. «

De conformidad con los preceptos fundamentales transcritos, los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, atributos que ejercerán por conducto de los Poderes que los integran, cuyos funcionarios contarán con las facultades que les reserva expresamente la Constitución Federal. De esto se sigue que los Estados en su régimen interior y conforme a las facultades con que cuentan sus funcionarios podrán actuar en lo que les compete,

para lo cual cada entidad cuenta con su Constitución Política Estatal y demás legislación secundaria que prevé y reglamenta en todo lo concerniente a ese régimen interno reservado en su favor por la Carta Fundamental.

Por otra parte, en el caso se combate un Acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo del Estado, por el que se crean diez Coordinaciones de Desarrollo Regional en el Estado de Michoacán, publicado en el Periódico **Oficial** de la entidad el doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, el que en su parte inicial y artículo 1º, dice:

“**Víctor Manuel Tinoco Rubí**, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en uso de las facultades que al Ejecutivo le confiere en los artículos 62 y 65 de la Constitución Política del Estado, y con fundamento en los artículos 6º, 9º, 10, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, y ...»

«Art. 1º.- Se crean las Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la Administración Pública Estatal, que tendrán como objetivo fundamental, coordinar los programas y acciones de las representaciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado en la región de que se trate.»

De lo antes transcrito se advierte que el acuerdo por el que se crean las Coordinaciones de mérito,

fue emitido por el Gobernador Constitucional del Estado, y que esas Coordinaciones constituyen unidades desconcentradas de la Administración Pública Estatal.

De todo lo expuesto se concluye lo siguiente:

En primer lugar, el Gobernador del Estado tiene facultades para crear unidades administrativas y otro tipo de órganos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 31, 40, 50 y 60 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.

En segundo lugar, en términos de lo dispuesto por el artículo 60, fracción XXIII, de la Constitución Estatal, el Gobernador del Estado goza de todas aquellas facultades que deriven de la misma Constitución y de las leyes que de ella emanen, de tal manera que, si de conformidad con lo dispuesto por los citados preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, emitida por el Congreso Estatal, se estatuye como facultad del Poder Ejecutivo Estatal la autorización y creación de diversos órganos y unidades administrativas, como son los desconcentrados, es evidente que dicha atribución al estar consignada en ley se entiende reconocida también, por consecuencia, por la propia Constitución Estatal.

En consecuencia, si el Ejecutivo Estatal creó mediante acuerdo administrativo unidades desconcentradas como partes integrantes de la

administración pública estatal, consistentes en diez Coordinaciones de Desarrollo Regional, es de concluirse entonces que tales unidades forman parte de la estructura orgánica estatal y, por ende, siguiendo el criterio anteriormente señalado en el que se dijo que la prohibición de *autoridad intermedia* sólo puede darse si ésta es ajena al propio Estado o del Municipio; se llega a la convicción de que las aludidas Coordinaciones cuya creación se combate no contravienen la prohibición constitucional de mérito, precisamente porque no fueron creadas al margen de la estructura orgánica estatal sino que están comprendidas dentro de ésta.

Conforme a la segunda postura o posición antes referida, en el sentido de que autoridad intermedia es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencias del Ayuntamiento.

Esta interpretación, derivada del análisis histórico jurídico del artículo 115, fracción 1, constitucional, conduce a la misma conclusión de declarar infundado el concepto de invalidez propuesto en el multicitado acuerdo.

Al respecto, se han tomado en consideración, las tesis de jurisprudencia números 26/97 y 50/97, que el Tribunal Pleno ha sustentado y que ya he comentado.

Sin embargo un nuevo estudio y mayor reflexión sobre el tema de *autoridad intermedia* dio lugar a que la resolución en comento, permitió pulir los conceptos asentados en las tesis jurisprudenciales transcritas, teniendo como pauta fundamental el enunciado de que el concepto de *autoridad intermedia* a que se refiere el artículo 115, fracción I, constitucional, sólo puede captarse en su contenido y esencia, partiendo de una interpretación histórica y jurídica que rebasa el entendimiento gramatical.

Respecto de la segunda posición sobre la *autoridad intermedia* se sentó que la interpretación histórica basada en que el régimen municipal acogido en la Constitución de 1917, representa un cambio drástico de la idea centralizadora, en pro de un sistema democrático que asegura la autonomía del Municipio, así como la interpretación jurídica consecuente de que tales características - democracia y autonomía administrativa -, repelen cualquier intervención autoritaria que pretenda intervenir en los asuntos municipales traspasando los límites señalados por la Constitución, permiten concluir que la *autoridad intermedia* para los efectos que se vienen investigando, es aquella que lesiona la autonomía municipal suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

En el caso concreto, de un análisis del acuerdo por el que se crean las diez Coordinaciones de

Desarrollo Regional en el Estado de Michoacán, como unidades desconcentradas de la administración pública estatal, se llega a la convicción de que son entes que no afectan la esfera de competencia de los municipios.

Efectivamente, las facultades de las Coordinaciones se encuentran estrictamente delimitadas dentro de un ámbito, en el que su actuación sólo debe ser de apoyo, coordinación, promoción y coadyuvancia con los diferentes niveles de gobierno, esto es, para ayudar coordinadamente en la actuación de la Federación, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en las zonas de jurisdicción municipal.

Así, se concluye que en la especie las Coordinaciones de mérito no afectan o transgreden el ámbito de competencia municipal, por lo que se considera que no constituyen autoridad intermedia a que se refiere el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Por último, la tercera y última postura, sobre los alcances de la autoridad intermedia, se refirió a que ésta impida la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Esta posición se ciñe a establecer que la autoridad intermedia es aquella que, ubicándose entre el gobierno estatal y el municipal, impiden una comunicación directa entre ambos niveles de gobierno, con tal carácter que se constituyan como

órganos intermedios de enlace o con atribuciones tales que obstaculicen el tratamiento de los asuntos que competan a esos dos niveles de gobierno.

Esto cobra relevancia si se atiende a la prohibición que expresamente instituían diversos ordenamientos anteriores a la Constitución de 1917, que impedían que los ayuntamientos pudieran acudir directamente a las autoridades superiores del gobierno, por tener que estarse a la gestión e intermediación, incluso a la decisión, de los jefes políticos y prefectos que mandaban y decidían en el ámbito del ayuntamiento.

Se considera que la interpretación que se adecua al caso concreto acorde con la disposición constitucional que prohíbe la autoridad intermedia, en términos del texto fundamental, y a los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos, es la que se ha precisado en último término, en el sentido de que este tipo de autoridades no deben afectar la comunicación directa entre los gobiernos estatal y municipales, pues de dichos antecedentes se desprende que el Constituyente de 1917, quería darle mayor autonomía a los municipios y permitir que en el ámbito de su competencia pudieran tener acceso directo con las autoridades del gobierno del Estado en aquellas materias en que tenían respectivamente ciertas facultades en materias específicas.

Conforme al espíritu del Constituyente y de las diversas reformas que posteriormente sufrió el

artículo 115 constitucional, se instituyó como principio rector la autonomía municipal, respecto de la cual, inclusive, se alcanzaron grandes logros en la reforma de 1983; esto hace poner especial atención a esta tercera interpretación que se ha dado respecto de la prohibición de la autoridad intermedia, toda vez que este principio rector se aprecia bajo diferentes conceptos y supuestos en todas las fracciones del artículo 115 de la Constitución Federal, sin embargo, el tipo de garantías municipales que tienden a proteger esa autonomía son de diversa índole, en un aspecto pueden considerarse como de carácter positivo y negativo. Pues bien, las primeras son todas aquellas facultades o derechos que se reconocen a favor de los municipios, que se traducen en una facultad de deber o poder hacer; las segundas, que constituyen propiamente una prohibición para entes distintos del municipio, para hacer algo cuya atribución compete exclusivamente a éste último.

Por cuanto hace al acuerdo impugnado, no puede considerarse que las Coordinaciones de Desarrollo Regional se constituyan como autoridad intermedia, toda vez que, de conformidad con los artículos 1º y 3º del propio acuerdo, que prevén sus objetivos y facultades, se desprende que tales órganos no tienen una posición de supremacía frente a los municipios.

Por lo contrario, tales órganos, sólo son de mera coordinación y apoyo, pues no se les reconocen

facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que les permitan actuar por encima de los municipios; además son órganos desconcentrados que actúan a instancia y por mandato de las dependencias de la administración pública central y del propio Gobernador del Estado, en términos de los mismos preceptos citados, y 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, por lo que no constituyen autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios, por ser parte del propio Gobierno del Estado y por no contar con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

Por todo ello, en este caso concreto que analizamos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que dichas coordinaciones no constituyen una autoridad intermedia, en virtud de que no tiene una posición de supremacía frente al municipio, sino que por el contrario son de mera coordinación y apoyo, pues no se le conceden facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que les permitan actuar por encima de los municipios.

También debe mencionarse que tales coordinaciones conforme al acuerdo que las creó, son órganos desconcentrados que actúan a instancia y por mandato de las dependencias de la administración pública central y del propio

Gobernador del Estado, en los términos de la Ley de la Administración Pública Estatal respectiva.

Por tanto, son parte integral del propio gobierno y no cuentan con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

Precisadas las tres posturas, considero que la interpretación que se adecua al caso concreto acorde con la disposición constitucional que prohíbe la autoridad intermedia, en términos del texto fundamental y a los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos, es la que se ha precisado en último término, en el sentido de que este tipo de autoridades no deben afectar la comunicación directa entre los gobiernos estatal y municipales.

Así, debe distinguirse que la prohibición de autoridad intermedia constituye una garantía de carácter negativo que tiende a proteger esa autonomía municipal, pero en un aspecto específico y distinto de los demás supuestos normativos que prevé la disposición fundamental, al impedir que puedan existir autoridades que afecten la comunicación directa que debe existir entre el gobierno estatal y el municipal sobre materias que a ambos competen en sus respectivos ámbitos de atribuciones. (R)

Tomando en consideración los antecedentes que llevaron al Constituyente de 1917, a establecer la prohibición antes señalada, puede establecerse

como premisa, que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, y cuya actuación no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomadas entre los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de éstos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de facultades de alguno de éstos en detrimento de esa comunicación.

En el caso concreto, a efecto de establecer si las Coordinaciones de Desarrollo Regional constituyen *autoridad intermedia* conforme a esta tercera interpretación, debe analizarse el acuerdo que las crea, así como los actos que se les atribuyen, pues en uno u otro caso puede generarse transgresión a esa prohibición al constituirse autoridades que afecten la comunicación directa entre los gobiernos estatal y municipal.

Por cuanto hace al acuerdo impugnado que mencioné al inicio de esta exposición, debe decirse que, por las mismas razones no puede considerarse que las Coordinaciones de Desarrollo Regional, se constituyan como autoridad intermedia, toda vez que, de conformidad con los artículos 1º y 3º del propio acuerdo, que prevén sus objetivos y

facultades, se desprende que tales órganos no tienen una posición de supremacía frente a los municipios.

Por lo contrario, sólo son de mera coordinación y apoyo, pues no se les reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que les permitan actuar por encima de los municipios; además, son órganos desconcentrados que actúan a instancia y por mandato de las dependencias de la administración pública central y del propio Gobernador del Estado, en términos de los mismos preceptos citados, y 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, por lo que no constituyen autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios, por ser parte del propio Gobierno del Estado y por no contar con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

Debo mencionar que del estudio de las tres posiciones estudiadas, los Ministros de la mayoría llegaron a la misma conclusión, si bien por diferentes razones, de que el acuerdo que crea las Coordinaciones es constitucional.

En efecto, de los siete votos de la mayoría que sostuvo la validez del acuerdo, la votación en este aspecto particular - que es la esencia de la controversia -, quedó de la siguiente manera:

A) El Señor Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia y un servidor, coincidimos en la tercera postura, que como recordamos, se refiere a que se considera autoridad intermedia, aquélla que impide la comunicación directa entre el municipio y el Gobierno del Estado.

B) Los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Juan Silva Meza, manifestaron su conformidad a partir de las consideraciones derivadas de la primera postura, que considera como autoridad intermedia aquélla que, siendo ajena al Estado y al Municipio, se instituye para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno, cuando estos asuntos, por su materia, le corresponden a ambos.

C) Los Señores Ministros Juventino Castro, Juan Díaz Romero y Aguinaco Alemán, manifestaron su conformidad a partir de la segunda postura, que considera que autoridad intermedia es aquélla que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del ayuntamiento.

Finalmente, respecto de los cuatro votos restantes, debo mencionar el voto de minoría que sostuvieron los Señores Ministros Sergio S. Aguirre Anguiano, J. de J. Gudiño Pelayo, Genaro D. Góngora Pimentel y H. Román Palacios.

El voto de minoría argumenta esencialmente que:

Previamente a toda consideración, deben apuntarse dos premisas fundamentales a partir de las cuales se podrá discurrir:

- 1) Las diversas interpretaciones que en la ejecutoria y en el curso de las sesiones se le otorgó al término *autoridades intermedias* (ya mencionadas y analizadas; y
- 2) Las razones, también divergentes, por las cuales se estimó que el acuerdo referido era constitucional.

Las opiniones sobre lo que debe entenderse por autoridad intermedia, se centraron en las tres posibles interpretaciones que representan las posturas ya estudiadas.

Ahora bien, sea cual sea la definición que pretenda asignársele al referido término constitucional, la minoría mencionada, estimo que las diez Coordinaciones Regionales creadas por el Gobernador del Estado de Michoacán a través del acuerdo del 12 de septiembre de 1996 (mil novecientos noventa y seis), si constituyen verdaderas autoridades intermedias proscritas terminantemente por la fracción I del artículo 115 constitucional, en atención a lo siguiente:

- A) No son simples órganos de apoyo o promoción, sino que constituyen verdaderas autoridades

capaces de tomar decisiones unilaterales y ejecutivas.

- B) Por tal razón, no puede considerárseles tampoco simples "ventanillas únicas" de captación o concentración de las peticiones formuladas por los Municipios.
- C) Las resoluciones de los Coordinadores Regionales no son revisables por el Gobernador; esto es, el Gobernador no decida en definitiva, sino que tal atribución se la delega -a través de sus dependencias y entidades-, a una autoridad creada *ex profeso* para ello.
- D) Igualmente, es claro que a través de delegaciones sucesivas de facultades, se les podrán conferir prácticamente todas las atribuciones que tiene el gobierno local, por lo que, en la práctica, se constituirán en verdaderos subgobernadores, a la antigua usanza de los jefes políticos.
- E) Además dada la forma tan general en que ésta redactado el acuerdo, los Coordinadores Regionales habrán de convertirse en autoridades que, de facto, impedirán la comunicación directa que debe existir entre el gobierno estatal y los ayuntamientos.
- F) Aunado a lo anterior, el hecho de que pertenezcan al gobierno local, no les hace perder su calidad de autoridades intermedias, dado que los jefes políticos o prefectos, antaño, dependieron siempre de los gobernadores.

G) Así, debe señalarse que el acuerdo le confiere a las Coordinaciones de Desarrollo Regional, facultades que están constitucionalmente atribuidas en exclusiva a los municipios.

H) en consecuencia, si el acuerdo que crea dichas Coordinaciones es inconstitucional, los actos concretos de aplicación consistentes en los oficios impugnados son inconstitucionales.

Al respecto, debo decir que no comparto esta postura en razón de las consideraciones siguientes:

Si bien es cierto, que en la contestación de la demanda el Gobernador del Estado manifiesta que estas Coordinaciones, estos organismos desconcentrados, tienen ciertas facultades de decisión y reconoce, tal vez, implícitamente alguna situación de autoridad intermedia (estas manifestaciones del Gobernador pueden ser o no reales, auténticas y verdaderas), también lo es que si vamos a ver estrictamente el decreto o acuerdo por el cual se crean estas coordinaciones, en mi opinión no se desprenden de él.

Si se admitiera la postura del voto de minoría, pudiera llegarse a señalar en base a un precedente de tal naturaleza que cualquier organismo desconcentrado, en ese sentido estricto puede ser autoridad intermedia en materia de derecho administrativo.

En suma, estoy convencida de que el acuerdo por el que se crean estas Coordinaciones en donde se

establece que es con fines de coordinación, apoyo al desarrollo, en fin, no es inconstitucional.

Sin embargo, tanto el Señor Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, como la de la voz, si consideramos que los oficios que emitió el ya citado Director de Gestión y Control de Maquinaria del Gobierno del Estado de Michoacán sí deben invalidarse, por ser actos concretos que impedían la comunicación directa con el Gobierno del Estado, pero sólo en tanto estos actos.

En esencia los mencionados oficios, dicen:

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS. DIRECCION DE GESTION Y CONTROL DE MAQUINARIA. DIRECCION GENERAL. SCOPIDGCMIDGIOI78196. Morelia, Mich., 26 de noviembre de 1996. C.J. LUIS JACINTO BARRAGÁN. PRESIDENTE MUNICIPAL DE VENUSTIANO CARRANZA. PRESENTE. En atención a la nueva estructura implementada por el C. Gobernador del Estado, Lic. Víctor Manuel Tinoco Rubí, para dar seguimiento a los programas que el Gobierno del Estado llevará a cabo a través de las Coordinaciones Regionales, me permito informar a Ud. que a partir de esta fecha., los apoyos en maquinaria y asesoría técnica de esta Dirección, se deberán gestionar ante el Coordinador de esa Región.

Por último, como ha podido observarse a lo largo de todos los puntos que se han examinado, resulta evidente de que el tema seguirá ocupando a los

estudiosos del derecho y a los doctrinarios e investigadores.

Además de lo relevante del tema de la *autoridad intermedia*, lo interesante de ésta resolución consistió en que, por ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal terminal, puede, habiendo coincidencia en los puntos resolutiveos, pero divergencia en las consideraciones sin que éstas alcancen mayoría simple, establecer sentencia.

La sentencia de esta controversia constitucional concluyó con los siguientes puntos resolutiveos:

PRIMERO.- Es improcedente por extemporáneo la ampliación de la demanda de controversia constitucional, por las razones expuestas en el Considerando Tercero de esta resolución y, por consecuencia, se sobresee respecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán precisada en el Considerando Sexto de este fallo.

SEGUNDO.- Es procedente la demanda principal de controversia constitucional.

TERCERO.- La parte actora probó parcialmente su acción.

CUARTO.- La parte demandada probó parcialmente sus defensas y excepciones.

QUINTO.- Se reconoce la validez del Acuerdo por el que se crean las Coordinaciones de Desarrollo

Regional, precisado en el Resultando Primero de esta sentencia, por mayoría de siete votos pero con distintas consideraciones.

SEXTO.- Se declara la invalidez de los oficios números SCOP/ DGCM/ DG/ 0161/ 96, SCOP/ DGCM/ DG/ 0187/ 96 y SCOP/ DGCM/ DG/ 0178 /96, todos de fechas veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, suscritos por el Director de Gestión y Control de Maquinaria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, por mayoría de siete votos pero con distintas consideraciones.

SEPTIMO.- Requierase a la autoridad citada en el resolutivo que antecede, para que proceda a dar cumplimiento a la presente resolución en los términos y para los efectos precisados en el Considerando final de esta sentencia.

OCTAVO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación.

Cumplimos con la misión de resolver el caso concreto acatando el principio del artículo 17 Constitucional, pero no establecimos precedentes.

Muchas Gracias.

Monterrey, 4 de febrero de 1999.

¹ Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Olga Sánchez Cordero

Curriculum Vitae

La Ministra Olga del Carmen Sánchez Cordero Dávila de García Villegas es originaria de la ciudad de México, D.F., realizó sus estudios profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México en donde obtuvo el título de Licenciatura en Derecho con la Tesis Una Revolución en la interpretación del Derecho.

Los estudios de posgrado sobre Administración Social los realizó en el University College of Swansea, en Gran Bretaña.

Fue la primer mujer Notaria en la historia del D.F.; actualmente con Licencia.

Es coordinadora de la Cátedra de Derecho Notarial en la Academia Mexicana de Derecho Notarial, A.C. Ha publicado, entre otros tratados: México Desarrollo y Población, The problems of slums in Mexico City, y es coautora de la obra Derecho Notarial.

Es Socio Numerario de la Asociación Internacional de Sociología, fundada por la UNESCO. Miembro de la Barra Mexicana de Abogados de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., y de la Federación Mexicana de Mujeres Universitarias.

Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adscrita a la primera sala, desde el siete de enero de 1995.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**Mil Novecientos Noventa y Nueve,
175 Aniversario de la
Primera Cátedra de
Derecho en el Estado.**

**Comité Organizador
Directorio**

Presidente Honorario:

Lic. Fernando de Jesús Canales Clariond
Gobernador Constitucional de Nuevo León

Presidente:

Dr. Reyes S. Tamez Guerra
Rector de la Universidad Autónoma
de Nuevo León

Secretario Ejecutivo:

Lic. Helio E. Ayala Villarreal
Director de la Facultad de Derecho
y Ciencias Sociales y Colegio
de Criminología, UANL.

Maestro Decano de la Facultad de Derecho:

Lic. Leopoldo Peña Garza



Claustro de Exdirectores:

1. Lic. Federico Páez Flores
(1954-1961)
2. Dr. Arturo Salinas Martínez
(1961-1963)
3. Lic. Leopoldo Peña Garza
(1965-1967)
4. Lic. Sergio Mena Treviño
(1967-1971)
5. Lic. Pedro Treviño García
(1971)
6. Lic. Genaro Salinas Quiroga
(1971)
7. Lic. David Galván Ancira
(1978-1981)
8. Lic. Roberto Castillo Gamboa
(1981-1984)
9. Lic. Marco Antonio Valenzuela Barrios
(1984-1986)
10. Lic. Juan Francisco Rivera Bedoya
(1986-1988)
11. Lic. Catarino García Herrera
(1988-1991)
12. Lic. Ernesto T. Araiza Rivera
(1991)

13. Lic. Mauro Cruz Garza
(1991-1994)
14. Lic. Alejandro Izaguirre González
(1994-1997)

Subdirectora Académica:

Dra. María del Carmen Baca Villarreal

Consejero Maestro:

Lic. Hiram de León Rodríguez

Presidente Sociedad de Alumnos:

Juan Antonio Cantú Guajardo

Coordinación general:

Lic. Samuel Flores Longoria

Coordinación Administrativa:

Lic. Rafael Martínez Cantú

Comisiones

Académica:

Lic. Héctor S. Maldonado Pérez
Lic. Minerva E. Martínez Garza
Lic. Marco Antonio Leija
Lic. Nora Leticia Alanís Díaz

Extensión y Cultura:

Lic. Jorge Pedraza Salinas

Programación general:

Lic. Manuel Gerardo Ayala Garza
Dr. Armando Tamez Perales
Lic. Jesús Flores Treviño

Educación Continua e Investigación:

Lic. José de Jesús Hernández

Relaciones Interinstitucionales:

Lic. Hiram de León Rodríguez
Lic. Armando Tamez Moreno
Lic. Ernesto Pérez Chávez
Lic. Héctor Gutiérrez de la Garza

Festejos y Relaciones Públicas:

Lic. Juanita García Aragón
Lic. Obed Renato Jiménez J.
Lic. León Héctor Flores
Lic. Alicia Martínez Aguilar

Coordinación de Informática:

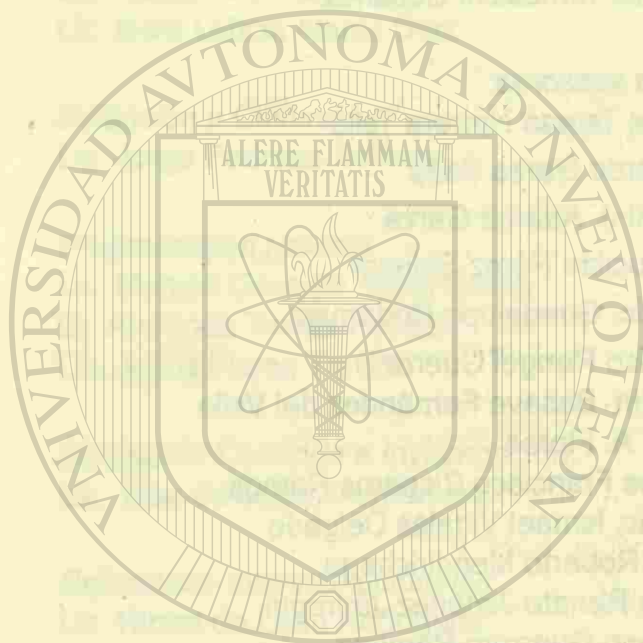
Ing. Manuel Barragán Codina

Departamento de Imprenta:

Lic. Julián Maldonado Espinosa
Lic. Cecilia Tomasichi Gutiérrez

Maestros asesores:

Lic. María Teresa Herrera Tello
Ing. Gerardo Garza Sada
Lic. Oscar J. Adame Garza
Profra. Lucilda Pérez Salazar
Profr. y Lic. Guadalupe Rodríguez
Lic. Alfonso Rangel Guerra
Dr. Agustín Basave Fernández del Valle
Lic. León A. Flores
Lic. Carlos Francisco Cisneros Ramos
Profr. y Lic. Ismael Vidales Delgado
Lic. José Roberto Mendirichaga
Lic. Odeb Renato Jiménez Jáuregui
Lic. Carmen Guerrero Ramírez
Lic. Carlos Polo Rodríguez
Lic. Carlos A. Salas Silva
Lic. Jesús Montaña García
Lic. Manuel Edgar López Flores
Lic. Gilberto González Rodríguez



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Indice

Ofrecimiento

175 Años de la impartición del
estudio del Derecho en Nuevo León
Lic. Helio E. Ayala Villarreal 9

Texto de la Conferencia Magistral de la
Ministra de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación,

Olga Sánchez Cordero..... 13

Controversia Constitucional

Concepto de Autoridad Intermedia

Caso: Ayuntamiento de Aguilillas..... 15

Olga Sánchez Cordero

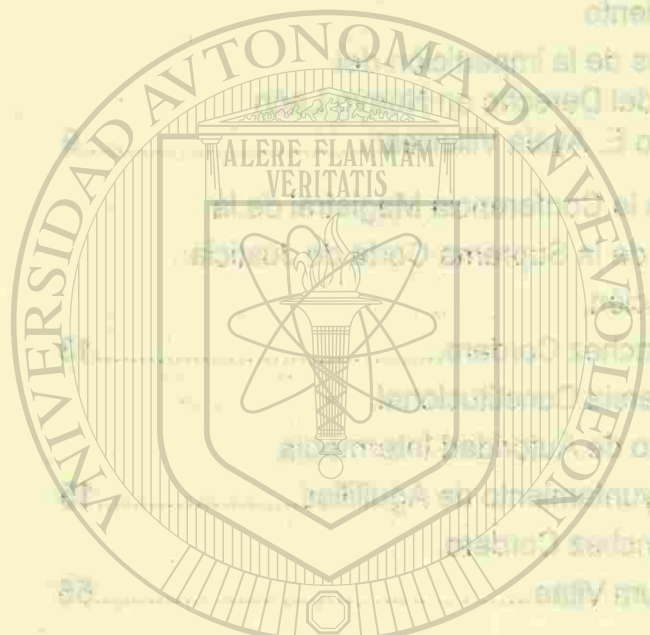
Curriculum Vitae..... 55

Mil Novecientos Noventa y Nueve.

175 Aniversario de la Primera Cátedra de
Derecho en el Estado,

Comité Organizador . Directorio..... 57





CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, de Olga Sánchez Cordero, *Cuadernito Conmemorativo 3*, publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología, de la Universidad Autónoma de Nuevo León, se terminó de imprimir en los Talleres del Departamento Editorial de la misma, en marzo de 1999, año de la conmemoración del 175 Aniversario de la Impartición de la Primera Cátedra de Derecho en el Estado. La edición de 1,000 ejemplares fue coordinada por Samuel Flores Longoria. Coordinación Administrativa, Rafael Martínez Cantú. Departamento Editorial de la Facultad, Julián Maldonado Espinosa. Diseño de portada Rodolfo Leal Herrera. Supervisión: Alicia Martínez Aguilar y Cecilia Tomasichi Gutiérrez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



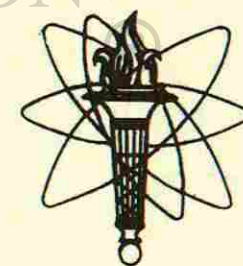
Marzo / 1999



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



"Alere Flamam Verita



UAN

DAD AUTÓNOMA DE NUEV

CIÓN GENERAL DE B



MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE
175 Aniversario de la Primera Cátedra
de Derecho en el Estado