

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**AUTORIDADES
INTERMEDIAS
PROHIBIDAS POR EL
ARTÍCULO 115
CONSTITUCIONAL**

**SERIE DEBATES
PLENO**

MÉXICO 2000



Primera Edición 2000.

ISBN-968-5153-67-1

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**AUTORIDADES INTERMEDIAS
PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO
115 CONSTITUCIONAL**

No. 19, Año 2000

LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**AUTORIDADES
INTERMEDIAS
PROHIBIDAS POR EL
ARTÍCULO 115
CONSTITUCIONAL**

**SERIE DEBATES
PLENO**

MÉXICO, 2000



DIRECTORIO

Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis:

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel (Coordinador)
Responsable de la obra: Rosa Cristina Padrón González

Copyright
Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de
Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Informes

Pino Suárez No. 2, puerta 2026 BIS, Col. Centro, C.P. 06065, México D.F.,
Tels. (5)1 30 11 71, (5)5 22 15 00, Exts. 2280, 1171, 2031 y 2038
(5)1 30 11 27 Fax
(5)5 22 50 97 Librería

Unidad de Consulta del Semanario Judicial de la Federación
Eduardo Molina No. 2, Esq. Sidar y Rovirosa, Col. El Parque,
acceso 14, primer nivel, México D.F.,
Tel. (5)1 33 86 93
(5)1 33 86 94

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

Ministros Juventino V. Castro y Castro
Humberto Román Palacios
Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Juan N. Silva Meza

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministros José Vicente Aguinaco Alemán
Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Mariano Azuela Güitrón
Juan Díaz Romero

Índice

	Página
PRESENTACIÓN	XIII
SÍNTESIS	XV
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL TREINTA DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NO- VENTA Y OCHO	1
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	1, 12, 18, 19, 21 y 32
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	1, 2, 8, 11, 14, 16, 19, 20 y 21
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	2, 5, 7, 13, 16, 19 y 21
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	2, 3, 11, 13, 19 y 21
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	2, 3, 4, 11, 17, 19 y 21
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	3, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 17, 19, 20, 21, 22 y 23
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	4, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 19, 20 y 21
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	8, 9, 18 y 21
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	18, 19 y 21
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	19 y 21

**DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL
DOS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA
Y OCHO**

	33
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	33
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	35 y 56
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	42
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	43 y 62
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	44, 52 y 59
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	47
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	49
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	52
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	58
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	61

**DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL
TRECE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NO-
VENTA Y OCHO**

	63
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	63, 106 y 107
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	63, 93 y 103
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	67, 80, 98, 102, 104 y 106
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	71, 89, 97, 102 y 106
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	78, 102 y 107
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	83
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	95 y 106

	Página
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL CATORCE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NO- VENTA Y OCHO	109
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	109, 110, 114, 142 y 144
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	109, 133, 139 y 143
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	110, 117, 139 y 143
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	110, 116, 129 y 142
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	111, 121, 142 y 144
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	114 y 143
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	125 y 143
<i>Ministro Genaro David Góngora Pimentel</i>	130 y 143
<i>Ministro Juan N. Silva Meza</i>	133 y 143
<i>Ministro Humberto Román Palacios</i>	134 y 143
<i>Ministro Juventino V. Castro y Castro</i>	143
DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PRIVADA DEL DIECISÉIS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NO- VENTA Y OCHO	145
<i>Ministro Juan Díaz Romero</i>	145, 149, 150 y 152
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	146 y 153
<i>Ministro Mariano Azuela Güitrón</i>	146, 148, 149 y 151
<i>Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano</i>	148, 150, 152 y 153
<i>Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	149, 152 y 153
<i>Presidente José Vicente Aguinaco Alemán</i>	153
<i>Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero</i>	154

DEBATE REALIZADO EN SESIÓN PÚBLICA DEL DIECISÉIS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NO- VENTA Y OCHO	155
<i>Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia</i>	156
VOTACIÓN	159
DECLARATORIA	160
SENTENCIA	165
VOTO MINORITARIO Y ACLARATORIO	265
VOTO MINORITARIO	293
VOTO PARTICULAR	297

Presentación

Por acuerdo de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó hacer del conocimiento público los debates de los proyectos que exigieron en su momento un tratamiento singular por su relevancia jurídica, social, económica o política y, así, proporcionar al lector los razonamientos lógicos vertidos en discusión grupal sobre asuntos de gran trascendencia, que le permitan comprender con mayor amplitud los motivos individuales que determinan el sentido de una resolución.

Esta edición está integrada con las opiniones vertidas en sesión por los Ministros —una vez revisadas—, la votación del asunto, la declaratoria, la sentencia, los votos particulares o minoritarios que en su caso se formularon, y las tesis que se generaron. Lo novedoso de esta publicación es que contiene los elementos necesarios para realizar un estudio totalizador de un tema importante.

Se publican estas discusiones, pero no en su literalidad, sino en transcripción revisada, porque la expresión oral improvisada tiene la desventaja de apoyarse en giros irregulares y en otras formas de expresión que, al reproducirse por escrito, pueden resultar confusas, carentes de sintaxis, redundantes o afectadas de alguna otra manera. La revisión se realizó con un estricto apego a las siguientes reglas: 1. Se corrigió la sintaxis solamente en aquello que resultaba indispensable, de tal manera que el documento refleja la natural forma de expresión de los Ministros que participaron en la discusión y, 2. Se suprimieron de los discursos aquellas partes reiterativas o desarticuladas que interrumpían la continuidad de las ideas y de los conceptos expuestos. El resultado es un documento que refleja fielmente lo acontecido en sesión.

XIV

AUTORIDADES INTERMEDIAS PROHIBIDAS
POR EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Por todo ello, bien puedo asegurar que el lector tiene en sus manos una obra interesante, completa y, por tanto, meritoria de difundirse.

Finalmente, cabe aclarar que el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, al momento de celebrarse las sesiones en las que se discutió y resolvió el asunto objeto de esta obra, todavía era presidente de la Suprema Corte, por lo que para no alterar el carácter de los Ministros en la discusión de ese asunto, se mantiene la integración de esa fecha.

***Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***

Síntesis

Por escrito presentado el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, ante la Oficialía de Certificación Judicial correspondiente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente municipal del Ayuntamiento de Tangamandapio, así como los síndicos municipales del Ayuntamiento de Aguillillas y de varios ayuntamientos del Estado de Michoacán, promovieron demanda de controversia constitucional en contra del acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, mediante el cual se crearon diez Coordinaciones de Desarrollo Regional, como unidades desconcentradas de la Administración Pública Estatal, con sede en diversas ciudades de dicha entidad federativa, así como en contra de los actos de aplicación del citado acuerdo, esto es, los oficios SCOP/DGCM/DG/0161/96, SCOP/DGCM/DG/0187/96 y SCOP/DGCM/DG/0178/96, por considerar que violaban, esencialmente, la prohibición consagrada en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que no debe haber ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Los debates en el Tribunal Pleno se centraron principalmente en interpretar el artículo 115 constitucional y determinar cuándo se está en presencia de una autoridad intermedia, en virtud de que tal concepto no se encuentra expresamente señalado en el texto constitucional, y de esa forma concluir si mediante el acuerdo y los actos de aplicación impugnados, se crearon o no autoridades intermedias de las prohibidas por dicho artículo, que lesionen los principios rectores de la autonomía política y administrativa municipal.

En atención a los antecedentes constitucionales, legislativos e históricos, como lo es la institución de los llamados jefes políticos contenidos en la Constitución de Cádiz y los cuales tuvieron vigencia hasta la Constitución de 1917, así como la prohibición de que no debe haber autoridad intermedia entre los Municipios y el Gobierno del Estado, y que obedeció, precisamente, a la existencia previa de los llamados jefes políticos, la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptaron la decisión de reconocer la validez del acuerdo impugnado, considerando que la prohibición de autoridad intermedia sólo puede darse si ésta última es ajena al propio Estado o al Municipio, de lo que se sigue que las Coordinaciones de Desarrollo Regional del Estado de Michoacán no son autoridades intermedias, en virtud de que no son entes ajenos a la estructura orgánica de ese Estado, sino por el contrario, forman parte de éste y, por ello, no puede decirse que inciden en la prohibición constitucional. Además, el criterio mayoritario estimó que tales coordinaciones no lesionan la autonomía municipal, ni suplantán o mediatizan sus facultades constitucionales, así como tampoco invaden la esfera competencial del Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, se declaró la invalidez de los actos de aplicación del citado acuerdo, esto es, de los oficios SCOP/DGCM/DG/0161/96, SCOP/DGCM/DG/0187/96 Y SCOP/DGCM/DG/0178/96, de fecha 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.

Lo controvertido del tema originó que surgieran diferentes posturas reflejadas en dos votos de minoría, un voto aclaratorio y un voto particular.

Con relación a los resolutivos, tercero, cuarto y quinto de la ejecutoria pronunciada por el Tribunal Pleno, una minoría de los señores Ministros sostuvo que tales coordinaciones regionales sí son autoridades intermedias, ya que no sólo pueden, sino que de conformidad con el referido acuerdo, deben tomar decisiones y, consecuentemente, ejecutarlas en atención a su propio y especial carácter de órganos desconcentrados y, además, en virtud de que, en términos del decreto que les dio existencia jurídica, son autoridades creadas, precisamente, para desconcentrar la toma de decisiones, pudiendo las dependencias y entidades inclusive delegarles todas las facultades que estimen convenientes, sin que exista en el citado acuerdo limitación alguna.

Bajo este orden de ideas, la misma minoría formuló un voto aclaratorio respecto del sexto resolutivo de la ejecutoria de referencia, el cual consistió en señalar que la inconstitucionalidad de los aludidos oficios, es una consecuencia lógica y natural que deriva de la propia inconstitucionalidad del acuerdo que crea a las diez Coordinaciones Regionales de Desarrollo, lo cual corrobora la intención del Gobierno Local de establecer autoridades intermedias, y con ello se confirma la postura minoritaria.

En un sentido contrario, respecto del tercero, cuarto y séptimo resolutivos, con relación al considerando décimo tercero de la aludida ejecutoria, una minoría de los integrantes del Pleno sostuvo que en razón de la declaración de constitucionalidad del acuerdo que crea a las Coordinaciones Regionales de Desarrollo, los multicitados oficios al ser una consecuencia legal y necesaria de la aplicación de dicho acuerdo, debieron declararse constitucionales.

Finalmente, un voto particular se formuló en este controvertido asunto, considerando que en este asunto existen, por una parte, discrepancias entre la parte considerativa y los resolutivos de la ejecutoria pronunciada y, por la otra, confusión en la votación, que pueden generar desconcierto entre las partes y en la judicatura.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES TREINTA DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 54/96, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AGUILILLAS Y OTROS, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEL DOCE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE CREA DIEZ COORDINACIONES DE DESARROLLO REGIONAL COMO UNIDADES DESCONCENTRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Entonces, pasaremos ahora a la controversia constitucional 54/96, promovida por el Municipio de Aguilillas, Michoacán y otros, bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero; asunto distribuido el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho. Tiene la palabra el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Deseo hacer una pregunta: ¿Se emplazaron como terceros interesados a los diez coordinadores regio-

nales que se nombran en el acuerdo impugnado? Parece ser que les resulta este carácter en términos del artículo 10, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Quiero ampliar la pregunta: ¿Se emplazó a los otros Municipios?

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Y, ¿a todos los del Estado?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Creo que la primera pregunta es muy pertinente, pero en cuanto a los otros Municipios el sistema no los coloca como terceros, porque el efecto de la resolución que se dicte es sólo para los Municipios que promovieron la controversia constitucional.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Tiene efectos relativos.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sí tiene efectos relativos, y lo mismo pasa con los Municipios de Puebla porque nada más beneficia a esos. En los otros Municipios sigue el sistema como está.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Esta es una pregunta muy interesante para interpretar el artículo, ciertamente, yo no creo que en el artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia, se ubiquen los jefes de las unidades administrativas dentro de lo que es entidad u órgano público de acuerdo con lo que señala estrictamente el artículo 105 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Esto ya estaría prejuzgando sobre el problema que tiene que resolverse, porque precisamente lo que se plantea es que se están creando autoridades intermedias, y se les considera como tales porque son órganos que están tomando decisiones como autoridades, por tanto, no podemos decir: "No los emplazo

porque estimo que no son autoridades.", pues con ello estamos resolviendo el fondo con una medida de carácter procesal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo siempre he entendido que los terceros interesados concretamente a lo que establece el artículo 105, fracción I, constitucional, en mi opinión, solamente son los que están legitimados para la procedencia de la acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Dice aquí un libro de derecho administrativo que tengo a la vista, lo siguiente: "La desconcentración implica que el ente central en base a una ley ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente. La desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central. Los órganos desconcentrados se crean por disposición del jefe del Ejecutivo, son órganos inferiores de un organismo y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, se crean con cierta libertad técnica y administrativa, implican transferencia de facultades, de decisión y mando.".

Entonces, como dice la señora Ministra Sánchez Cordero, no se encuentra en los supuestos del artículo 105, fracción I, de la Constitución, porque no son órganos del Estado, sino que son órganos administrativos desconcentrados que se encuentran vinculados por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen, y no estarían, parece ser, en el supuesto de llamarlos como partes en la controversia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sigo de algún modo preocupado por la situación procesal. Si nosotros estimamos que no tienen autoridad, que son órganos desconcentrados, ya estaríamos resolviendo el problema que se está planteando, porque ¿qué dicen los Municipios?: "Se está colocando una autoridad intermedia entre el Estado y nosotros.". Luego, están negando que las coordinaciones sean órganos descon-

centrados y sería incorrecto que nosotros les digamos: "Los coordinadores regionales son órganos desconcentrados y ya resolví la controversia.", dado que resultaría obvio que resolveríamos implícitamente la cuestión planteada si dijéramos: "No voy a llamarlos a juicio.". Me pregunto: ¿Procesalmente es admisible esto, es decir, que de antemano estemos decidiendo que vamos a resolver en contra de los Municipios?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Coincido con la opinión del señor Ministro Góngora Pimentel en este punto, no obstante ello, no seguiré insistiendo al respecto, ya que el señor secretario auxiliar de la Presidencia me está diciendo que sí fueron emplazados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Primero debemos abocarnos al estudio de las causas de improcedencia y después analizaremos el fondo. Sería oportuno preguntar a los señores Ministros si alguien tiene algún punto relacionado con las causas de improcedencia. Si no se tiene alguna objeción entraremos al fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias. En el proyecto, al tratar la ampliación de la demanda, se estudia la procedencia de la impugnación de la ley, y se dice que está en tiempo en virtud de que fue promovida dentro del lapso de quince días que va desde el momento de la contestación a la demanda hasta antes de cerrarse la instrucción; entonces, está en tiempo como hecho superveniente. Me parece que es el artículo 27, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que establece lo que es un hecho nuevo y lo que es un hecho superveniente.

El señor Ministro Castro y Castro nos explicaba en alguna otra sesión cuáles son las finalidades fundamentales de un hecho superveniente y de un hecho nuevo. Estoy de acuerdo con esa explicación y además pienso que todos los conceptos que se dan de uno y de otro son desde el punto de vista legal.

Hecho nuevo no es cualquier hecho nuevo, puede ser inclusive, oculto; lo importante es que se dé a conocer en la contestación de la demanda; y hecho superveniente es el que se da desde la contestación de la demanda hasta antes del cierre de la instrucción. Muy bien, eso para mí es el concepto de hecho superveniente, pero cosa distinta es el plazo que tiene el quejoso para impugnarlo en ampliación de la demanda.

Aquí quisiera hacer notar que la ley impugnada en ampliación fue publicada el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis, y la ampliación fue presentada el doce de febrero de mil novecientos noventa y siete, obviamente, antes del cierre de la instrucción que fue el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y siete; por eso podríamos decir que al haber aparecido en ese lapso es, efectivamente, un hecho superveniente. En ese lapso no cabe duda de que hay ampliación o puede haber ampliación, pero ¿debe presentarse, y ésta es la duda que quiero manifestarles, dentro de los plazos legales?

Del dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis, fecha en que fue publicada la ley, al doce de febrero de mil novecientos noventa y siete, pasaron más de treinta días. Creo que en este aspecto debería desecharse esa ampliación, salvo mejores opiniones que oigamos en este momento.

En este asunto el hecho de que se haya presentado fuera del plazo de los treinta días implica que no se estudie la ampliación y nos quedaríamos nada más con los otros actos impugnados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: En la página 24 del proyecto, se menciona lo siguiente: "Finalmente, respecto de los demás actos impugnados que se señalan como los de aplicación del acuerdo combatido, igualmente debe tenerse por interpuesta la demanda en forma oportuna, toda vez que si respecto de la norma, (o sea del acuerdo general) así se consideró, por mayoría de razón los demás actos posteriores que sean consecuencia de la aplicación del referido acuerdo."

Coincido con lo que expresó el señor Ministro Díaz Romero y manifiesto que no puede considerarse que la ley sea una consecuencia del acuerdo y, por lo tanto, tiene que estudiarse la oportunidad de la ampliación de la demanda no en el aspecto procesal, sino en cuanto a si procede la acción

o no de acuerdo con el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días tratándose de normas generales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación o del día siguiente a aquel en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. Desde ese punto de vista la ampliación posiblemente no sea oportuna.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Hago uso de la palabra para cerrar lo que estamos comentando. Si vemos la síntesis, en donde es más fácil apreciarlo, dice: "El Municipio de Aguilillas y otros, promovieron demanda de controversia contra el gobernador del Estado y otras autoridades, por los actos consistentes en el acuerdo por el que se crean diez Coordinaciones de Desarrollo Regional, emitido por el propio gobernador y publicado en el periódico oficial de la entidad el doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, así como por el nombramiento de los coordinadores y los actos de aplicación.", lo curioso es que, antes de reformarse la ley, se expidió el acuerdo.

Luego dice: "Durante el procedimiento la parte promovente presentó ampliación de demanda en contra de la ley orgánica de la administración pública del Estado, publicada en el mismo periódico oficial el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis.", o sea, con posterioridad a la fecha del acuerdo. Efectivamente, la ampliación de demanda se presentó en el periodo en el que podía darse un hecho superveniente, pero lo que no se ve, o no se estudia, a lo mejor estoy equivocado, es que a partir de la publicación tenía treinta días para impugnarlo, por lo que si se le pasaron estos días, ya no podemos admitir la ampliación.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Lo que quisiera saber es: ¿Qué fue lo que se hizo en tiempo?, ¿qué se combatió en tiempo?

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Lo que se combatió en tiempo y se admitió correctamente en la demanda fue el acuerdo del gobernador por el que creó diez Coordinaciones de Desarrollo Regional.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¿Y el acuerdo se refiere a la ley, porque está hecho con base en la ley?

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: No, al contrario, la ley salió después del acuerdo, es decir, primero salió el acuerdo y luego vino la ley.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¿*A priori* en el acuerdo se crean los órganos desconcentrados y en la ley se permite la creación de órganos desconcentrados?

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Así es, el doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis sale publicado el acuerdo; ya se había aceptado la demanda, luego el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis sale publicada la ley.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¿Qué, es un hecho nuevo?

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: No, es un hecho superveniente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, es un hecho nuevo.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: No, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el hecho nuevo es el que se da a conocer con motivo de la contestación a la demanda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Lo que interesa en todo caso es qué tiempo transcurrió del dos de diciembre al doce de febrero; si es un hecho nuevo o un hecho superveniente, dejémoslo pendiente, se me ocurre a mí ¿Del dos de diciembre fecha de publicación de la ley, al doce de febrero fecha en que se amplió la demanda o que se ejerció la acción, transcurrieron más de treinta días?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Entonces, ¿qué se debió de haber hecho?, ¿una nueva controversia contra la ley?, ya venció el término.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En contra de la ley se les pasó, a no ser que el señor secretario auxiliar de la Presidencia nos haga el cómputo y nos diga lo contrario, pero parece ser que está fuera.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No estoy tan convencido del fondo de esta discusión, por lo siguiente: Existe la controversia presentada en tiempo. El hecho nuevo es al que se refiere el artículo 27 de la ley reglamentaria en cita, y lo demás será hecho superveniente cuando teniendo influencia en el tema de fondo debatido en la acción pueda modificar su resultado.

El advenimiento ulterior del tema puede clasificarse, si se quiere también, como hecho nuevo o como hecho superveniente, aunque no sería técnico en este caso por haber nombre expreso.

¿Este hecho superveniente existiendo la voluntad manifiesta de combatir, también debe ceñirse en cuanto a su posibilidad y ampliación al mismo término que el previsto para la acción principal cuando ya fue manifiesta la voluntad de combatir? No estoy tan seguro de que tenga que ceñirse a este término.

Simplemente los quiero invitar a la reflexión a este respecto. La voluntad de combatir y de accionar ya era manifiesta, lo demás si bien puede tener influencia en la decisión que se tome, es algo que no contradice la voluntad que ya estaba expresada. En esta parte, más o menos accidental a lo principal, no estoy tan seguro de que deba regir el mismo plazo, no se trata de una nueva acción de controversia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Intervengo para dar contestación a lo que acaba de decir el señor Ministro Aguirre Anguiano. Es cierto que no se trata del mismo plazo, veamos lo que dice el citado artículo 27: "Artículo 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en ésta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente.". Está señalando para el hecho nuevo un plazo de quince días, es decir, para la ampliación hay plazo igual que para la presentación de la demanda, lo más que podemos decir aquí es lo que ha dicho el señor Ministro Díaz Romero, que el hecho superveniente está sujeto al mismo plazo de presentación de la demanda, es decir, a los treinta días.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Hay que tomar en cuenta que si bien el artículo 27 de la ley reglamentaria señalada dispone que la ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales, ello se refiere al trámite, pero esto no necesariamente vincula a ese plazo; el plazo de quince días sí es en cuanto se trate de hecho nuevo. Cuando se trate de hecho superveniente, el trámite deberá ser conforme a la demanda y contestación originales, pero no veo la necesidad del mismo plazo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias. Es muy interesante lo que estamos platicando. Creo que si hay reglas para la demanda y para la contestación, hay que cumplirlas con corrección porque si no, quedan incompletos todos los conceptos.

A mí se me quedó muy grabado lo que dijo en alguna ocasión el señor Ministro Castro y Castro: "El hecho de que se permita la ampliación es una cuestión de orden práctico.". Lo que se presenta en la ampliación de demanda podría presentarse perfectamente en una nueva demanda, pero ¿qué es lo que procedería en tales circunstancias?, lo único que procedería es que habría que acumular y entonces, resolver en un sólo juicio y en una sola resolución estas dos impugnaciones. Para evitar estos problemas se establece la posibilidad de que sea en una ampliación y, así, ya esté el tema dentro del problema inicialmente planteado.

Dice el señor Ministro Aguirre Anguiano: "Hay plazo exclusivamente para el hecho nuevo que se plantea con motivo, o que se descubre con motivo de la contestación.". Ya nos tocó un asunto así en la Sala, y fue el siguiente.

Se venía impugnando un acto del gobernador, parece que un decreto o algo así; ese decreto o esa regla general para que se echara a andar necesitaba de un acuerdo gubernamental. Impugnaron el decreto inicial y aludieron como inminente, la expedición del acuerdo; estoy hablando un poco de memoria; prosigo: El gobernador, cuando contestó la demanda dijo: "Yo ya tengo el acuerdo, lo tengo desde hace veinte días y pido que no le admitas la ampliación de la demanda.". Viene el actor y amplía la

demanda, pero se opone el gobernador, diciendo: "No, porque no es hecho nuevo, no se conoce con motivo de la contestación, sino antes de la contestación.". Nosotros le dijimos: "No tiene razón el gobernador demandado, porque no era un hecho conocido, se conoció en la contestación a la demanda y contando desde ahí los quince días, está dentro del plazo.", bueno, pero eso es un hecho nuevo que tiene unas características conceptuales específicas.

Después de que el artículo 27 de la ley reglamentaria en comento, se refiere al hecho nuevo, se refiere al hecho superveniente. A mi entender lo que dicho precepto establece, cuando habla de éste y dice que va desde aquí hasta el cierre de la instrucción, no es más que el espacio temporal dentro del cual puede darse un hecho superveniente, pero no podría decir, porque estaría violando sus propias normas, lo siguiente: "Puedes impugnarlo cuando quieras."; no, la impugnación debe hacerse en término.

Ahora, si llegamos a la conclusión de que el hecho superveniente puede impugnarse aun fuera de término, siempre y cuando se impugne dentro del periodo instructivo, estaríamos abriendo un tercer término distinto a los que ya establece la ley para decir: "Tratándose de hecho superveniente sí se puede impugnar en el momento que se quiera, siempre y cuando no se cierre la instrucción.", pero conviene que nos demos cuenta de esto para tomar con toda propiedad el criterio adecuado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: La ley orgánica anterior, sí se combatió en la demanda original de controversia.

En la página 114 del proyecto se dice en negrillas: "Cabe aclarar que la demanda de controversia constitucional se promovió el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, vigente en esa época, fue derogada mediante Decreto Legislativo Número 50, publicado en el periódico oficial del Estado el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis, por el que también se publicó la nueva ley orgánica en cita —y luego vienen unos puntos que parecen ser importantes—, destacándose que el contenido de los preceptos 6o. y 13o. antes transcritos no variaron en la nueva ley y el 9o., 10o., 11o. y 12o. no sufrieron cambios sustanciales, los que en su texto actual disponen:..."

Entonces, me parece muy estricta la disposición en el sentido de que apliquemos para la controversia constitucional que tiene reglas más amplias, lo mismo que ha considerado la Suprema Corte desde hace muchos años en el sentido de que una nueva ley es un acto nuevo, un acto legislativo diferente a pesar de que diga lo mismo. No sé si será conveniente llevar también esta regla a la controversia constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En la demanda original no se impugnó la ley orgánica.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí se impugnó la ley anterior que dice lo mismo.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: No, no se reclamó la ley orgánica, simplemente en la página 114 del proyecto se está haciendo mención de que cuando se promovió la demanda de controversia constitucional estaba en vigor otra ley orgánica que después fue derogada por la del dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis, pero no se impugnó la ley orgánica anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Estoy totalmente de acuerdo con lo que expuso el señor Ministro Díaz Romero, puede ampliarse la demanda por hecho superveniente hasta que se cierre la instrucción, esto es una condición de procedencia para la ampliación, pero siempre y cuando la acción se ejercite dentro del término que señala la ley reglamentaria de la materia para toda acción, que es de treinta días.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Esto motivaría que si ya se cerró la instrucción y aún está en tiempo, puede irse a otra controversia constitucional, pero ya no impugnarla en la ampliación. El que en determinado momento se pudiera, no aniquila una regla procesal que establece que debe ejercitarse dentro del plazo que la ley señala, es decir, la regla

establecida para promover controversias constitucionales contra cualquier tipo de acto no aniquila la disposición relacionada a la ampliación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Anteriormente existía una tesis en el amparo contra leyes, si mal no recuerdo, que disponía que si del informe justificado se advertían otros actos, debían combatirse dentro del término que existe para combatir la ley, pero esto quedó sin aplicación, porque la Suprema Corte dijo que se puede hacer hasta antes de la audiencia, para evitar que haya otra demanda de amparo por ahí, y lograr que en una sola demanda se combatan también esos actos diferentes que ya no se pudieron combatir dentro de los quince días siguientes a que se tuvo conocimiento del informe.

No sé si me expliqué, esa tesis se dejó de aplicar, porque se dijo que puede hacerlo hasta antes de la audiencia constitucional para evitar otro amparo. Eso es lo práctico.

Hace un momento decía el señor Ministro Azuela Güitrón: "Bueno, es que puede promover otra controversia constitucional."; no, ya lo está haciendo aquí, creo que así hay que interpretarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Todo esto es en función de la regla de cómo se computan en amparo los quince días. A partir de que se publiquen en el diario oficial o en el periódico oficial cuando se trata de amparo contra leyes. A partir de que se notifica, cuando se trata de un amparo judicial, o a partir del momento en que se tenga conocimiento del hecho. En estas cuestiones de ampliación, evidentemente, sólo juega el último. Por ejemplo: "No sabía que existiera otra autoridad, hasta este momento es que tengo conocimiento de ella y, por tanto, ahora empieza a correrme el término.". Si se hace fuera de ese término, la técnica ha sido considerarlo un acto consentido.

Pero en este asunto se están mezclando actos con leyes, y creo que es una mezcla que no es muy valedera que digamos. En realidad, pudo haber presentado su controversia respecto de la ley dentro de su término. Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Suponiendo que se tenga que desechar o dejar de lado el estudio respecto de la ley, la pregunta si-

guiente sería: ¿Podemos estudiar la controversia constitucional conforme a la demanda inicial? Sí claro, sí podríamos, pero ¿qué sucedería si nos encontramos con que ese acuerdo que inicialmente fue impugnado ya está avalado por una ley respecto de la cual hubo consentimiento? Una de dos, o decimos que aquí habría que sobreseer también, o bien, le estudiamos nada más el puro acuerdo quedando intocada la ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Esto que acaba de decir el señor Ministro Díaz Romero está vinculado con una de las observaciones que yo traía, y que mucho me temo, llevarían a la consecuencia de desechar respecto del acuerdo, porque, para mí, en la forma como estaba presentado el proyecto, solamente consideraba que era fundada la controversia en relación con los oficios y no respecto de la ley; y veo que en la ley, en su artículo 3o., fracción I, que pueden ver transcrito en la página 136 del proyecto, está el sustento de esos oficios: "Artículo 3o. ... I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad,..."

Se está considerando que esos oficios sí invaden porque están tomando decisiones, pero eso, lo están haciendo con fundamento en el artículo citado, que dispone: "Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades: I. Apoyar la desconcentración de decisiones..."

¿Qué significa apoyar la desconcentración de decisiones? Me parece que en principio podría decirse que, en lugar de que sea el Gobierno del Estado el que tome las decisiones, éstas serán tomadas por las Coordinaciones de Desarrollo Regional que se han distribuido a lo largo del territorio, pero ya lo está avalando la ley. Y si respecto de esa ley estimamos que no procede la controversia, cómo podríamos decir que es fundado o infundado un oficio que tiene como sustento una ley en relación con la cual no procedió la controversia por extemporaneidad en la demanda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: El oficio es anterior a la ley, es del veintiséis de noviembre de noventa y seis, y la ley es de dos de diciembre.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Sí, pero lo que está leyendo el señor Ministro Azuela Güitrón es el acuerdo de creación de las coordinaciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias. Hace ya tiempo que leí esto. A lo mejor algunos de los señores Ministros o el mismo señor secretario auxiliar de la Presidencia, podría encontrar más rápido que yo la página del proyecto en que se dice que para la creación de los órganos desconcentrados, que en este caso se llaman Coordinaciones de Desarrollo Regional, no se requiere una disposición legal, las puede crear el gobernador del Estado, porque son órganos desconcentrados del Ejecutivo, a través de un decreto administrativo, entonces, no necesitamos para nada estudiar la ley y creo que en el proyecto se estudia eso.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En las páginas 111 a 119 del proyecto, me parece que ahí se hace el estudio de los órganos desconcentrados.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Exactamente, dice en la página 111: "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.

"Por cuanto hace a las facultades del Ejecutivo Estatal para la emisión del acuerdo en la materia de que se trata, se considera lo siguiente:

"Los artículos en los que se funda el acuerdo impugnado establecen:

"De la Constitución Estatal: Artículo 62. Para el despacho de los negocios del orden político administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la ley orgánica de la administración pública y demás leyes.

"Artículo 65. La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del gobernador... Todos los decretos,

reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, —como es la creación de órganos desconcentrados—, deberán ser firmados por el gobernador del Estado, secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios."

Enseguida, en el proyecto se transcribe el artículo 6o. de la ley orgánica de la administración pública estatal, vigente en el momento en que se presentó la demanda, que dice: "Artículo 6o. El gobernador del Estado podrá autorizar, la creación, fusión o supresión de las unidades administrativas que requiera el desempeño de la función ejecutiva, así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios y empleados, observando en todo caso lo dispuesto por la legislación aplicable.". Esta facultad la otorga el artículo 62 de la Constitución Local.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En auxilio del señor Ministro Gón-gora Pimentel, los artículos 10, 11 y 13, de dicho ordenamiento constitucional que está en la página 113, disponen:

"Artículo 10. Las dependencias del Ejecutivo están obligadas a coordinar entre sí sus acciones, cuando el desarrollo de las funciones encomendadas lo requieran."

"Artículo 11. Los titulares de las dependencias a que se refiere esta ley, ejercerán sus funciones por acuerdo del gobernador del Estado..."

"Artículo 13. El gobernador del Estado expedirá los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo y autorizará la expedición de los manuales administrativos."

Enseguida, en el proyecto se sostiene lo siguiente:

"Cabe aclarar que la demanda de controversia constitucional se promovió el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, vigente en esa época, fue derogada mediante Decreto Legislativo Número 50, publicado en el periódico oficial del Estado el dos de

diciembre de mil novecientos noventa y seis, por el que también se publicó la nueva ley orgánica en cita, destacándose que el contenido de los preceptos 6o. y 13o. antes transcritos no variaron en la nueva ley y el 9o, 10o., 11o. y 12o. no sufrieron cambios sustanciales, los que en su texto actual disponen:

"Artículo 9. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal están obligados a coordinar...". Bueno, a lo mejor sí podemos examinar esta cuestión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: El oficio es anterior a la ley, es del veintiséis de noviembre de noventa y seis, y la ley es de dos de diciembre.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En torno a la preocupación del señor Ministro Román Palacios, quiero manifestar que de acuerdo con las facultades de una ley anterior, el gobernador creó estas unidades administrativas. Definitivamente no son dependencias básicas porque, inclusive, en el artículo tercero transitorio del acuerdo, se dice: "Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, resolverán sobre las facultades que delegarán a sus representantes que estarán adscritos a cada una de las Coordinaciones de Desarrollo Regional.", esto es, son organismos de apoyo desconcentrado.

La aparición de una nueva ley no suprime a estos organismos, no modifica su situación jurídica de ser un organismo desconcentrado, creado bajo la vigencia de una ley anterior, y es a la luz de esa ley, en todo caso, que podemos analizar su apego o no a la Constitución Federal.

Por lo demás, tratándose del tema de la retroactividad, la Suprema Corte dijo: "El vicio de retroactividad puede estar en la ley o en el acto de aplicación.". Esto permite, muchas veces, analizar la inconstitucionalidad del puro acto de aplicación sin tocar el examen de la ley.

Creo que podemos hacer lo mismo, dedicarnos al puro decreto de creación de estas delegaciones, compararlo directamente con el artículo 115 cons-

titucional, en contra del cual se le confronta, y decidir si viola o no la Constitución Federal, haciendo poco caso de la actual ley orgánica de la administración pública estatal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Esa nueva forma, ese nuevo punto de vista que dio la Suprema Corte para decir que no se necesita estudiar la retroactividad, fue de una tesis muy antigua, nada más había una, pero ya se hizo jurisprudencia de la Segunda Sala; el Ministro Carlos del Río y un secretario de su ponencia fueron los que siguieron con las otras cuatro.

Lo que me viene a la mente con esto es una breve anécdota. El director de Tránsito del Distrito Federal, el general Durazo, dictó un acuerdo de policía y tránsito para que no vinieran los camiones al primer cuadro de la ciudad, a determinadas horas, a descargar o cargar mercancías, y estableció horarios para hacerlo a altas horas de la noche. Todos los abogados promovieron amparo en representación de sus empresas. Estábamos tramitando el amparo en los Juzgados de Distrito cuando a los pocos días, antes de la sentencia, aquél dictó otro acuerdo y entonces, los abogados dijeron: "Lo que procede es que amplíemos la demanda o que presentemos otra.". Se decidieron por otra demanda. Comenzamos a tramitarla y un poco antes de llegar a dictar sentencia se dictó otro acuerdo. Al tercer acuerdo ya habían perdido la cuenta los abogados, y muchos se quedaron en el camino tirados.

No quiere decir que ésta sea una actividad que desarrollan otras autoridades, pero por eso simpatizo mucho con lo que dice el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro presidente. Hago uso de la palabra para dar contestación a la preocupación del señor Ministro Román Palacios.

En la página 133 del proyecto, en donde se refiere al acuerdo que se combate en la vía constitucional que crea las diez delegaciones como unidades desconcentradas, se dice: "CONSIDERANDO. Que es necesario

generar las condiciones para estimular el desarrollo integral del Estado, atendiendo al potencial económico, los recursos naturales y las características socioculturales de cada región.— Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos,...", etcétera, entonces, no se trata de organismos fundamentales o básicos, como los llamó el señor Ministro Román Palacios, sino de unidades desconcentradas administrativas.

Eso por una parte, por otra, creo que hay varios temas a discusión y para votación; primero, lo que propuso en un principio el señor Ministro Díaz Romero en el sentido de la oportunidad de la ampliación de la demanda; segundo, si nos vamos al estudio únicamente de los acuerdos conforme a la normatividad vigente en ese momento, o bien, si estudiamos la ampliación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Nada más para recordar, en función de lo que decía el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, que también tratándose de la garantía de audiencia, la Suprema Corte dijo que no era necesario reclamar la ley, sino únicamente ver si se había satisfecho este requisito.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tome la votación sobre la ampliación, señor secretario.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: El plazo al que se refiere el artículo 27, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la introducción de un hecho superveniente a la litis cerrada en materia de controversias constitucionales es, precisamente, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción. La razón adicional a las que he dado, se sigue de que el trámite de estas acciones está contemplado en el capítulo cuarto, título segundo, de la citada ley reglamentaria, dado que contiene los artículos 21, 22 y 23 que son los que establecen los requisitos para el ejercicio de la acción y de las excepciones y, por tanto, los previos al trámite que se observa en el artículo 24 y subsiguientes. Entonces,

realmente sí existe un tercer plazo y éste tiene como momento *ad quem* el de cierre de la instrucción.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: La ampliación de la demanda resulta extemporánea respecto de la ley.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En los términos que votó el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Igual.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: La ampliación de la demanda es extemporánea en contra de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Es extemporánea.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A mí me convenció el Ministro Díaz Romero, es extemporánea.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Extemporánea.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Extemporánea.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro, hay mayoría de siete votos en el sentido de que es extemporánea la ampliación de la demanda respecto de la ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Entonces, ese punto ya está resuelto y en lo que tendríamos que concentrarnos ahora es en la demanda primitiva, respecto de esto último, mucho se ha adelantado, mucho se ha dicho, no sé si ya están dispuestos a la votación. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Sugiero que se vote si se estudia el fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: O sea, que resolvamos si se estudia el fondo o esto impide estudiarlo. Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¿Cuál sería el argumento para estudiar el fondo? Lo podría explicar el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por favor.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Pienso que es una violación directa al 115 constitucional lo que se está aduciendo con motivo de este decreto, y que para estudiar esta violación directa a la Constitución no tenemos porqué desviarnos del tema respecto de la competencia del gobernador sobre la creación o no de las coordinaciones, inclusive, a lo mejor, ni deberíamos meternos con este tema de competencia, sino solamente decir si a través de estos organismos se está creando una autoridad intermedia entre los Municipios y autoridades centrales del Estado.

No veo, desde mi punto de vista, ningún impedimento para que este tema se resuelva, aún habiéndose desechado la ampliación de la demanda por cuanto hace a la ley.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Quiero intervenir para ampliar lo que dijo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Se puede entrar al fondo del asunto porque hay jurisprudencia a la que él aludió y porque hay otra que citó el señor Ministro Gudiño Pelayo en el sentido de que tratándose del amparo contra leyes no es necesario combatirla si hay una violación directa de la Constitución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Hay que estudiar el fondo. No cabe duda de que del mes de septiembre al mes de diciembre en que apareció la nueva ley, tuvo vigencia, tuvo vida el decreto expedido por el gobernador, de manera que, en última instancia, habría que examinar el fondo de estos problemas para ver qué resultado tiene esa actuación y ese funcionamiento del decreto.

Digo esto sólo a mayor abundamiento, creo que no habría necesidad de ponerlo en el proyecto, pero sí estoy de acuerdo con que por esta razón que doy, y las que comentan los señores Ministros Góngora Pimentel y Ortiz Mayagoitia, sí podríamos entrar al estudio de fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Si no hay ninguna aclaración, se hace la votación. Adelante señor secretario.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Debemos estudiar el fondo.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Igual.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Debemos estudiar el fondo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Debemos estudiar el fondo.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Igual

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Se debe estudiar el fondo

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente en funciones Castro y Castro, hay unanimidad de diez votos en el sentido de que se puede o se debe estudiar el fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Ya que se va a entrar al fondo, quisiera decirles que este asunto me ha llamado mucho la atención, porque se observa algo de lo que hemos tenido la oportunidad de estudiar, con relación a unos asuntos de Oaxaca que se referían a la prohibición de autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

En este asunto, los Municipios combaten el acuerdo administrativo. En las páginas 128 a 131 del proyecto se explica, en mi opinión muy bien, qué es el acuerdo administrativo, de la siguiente forma:

"Para delimitar la connotación del acuerdo administrativo, pueden darse dos interpretaciones, una en sentido amplio y otra en sentido estricto. La primera, otorga al acuerdo administrativo la característica de resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.

"Dentro del marco del derecho positivo mexicano, el acuerdo administrativo se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades. Bajo esta perspectiva, desde la cúspide de la estructura piramidal de la administración pública, se establecen relaciones entre los órganos que forman parte de la misma y se desenvuelven en un orden jerárquico que se sujeta esencialmente a los poderes de mando y decisión; con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella, o para dictar órdenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo. El ejercicio de facultades para acordar o expedir asuntos, está reservado a órganos de jerarquía superior, a los cuales la legislación ha otorgado competencia para emitir resoluciones e imponer sus propias determinaciones, de suerte que los órganos que le están supeditados, únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución."

En esta parte observo una tendencia en hacer ver que los órganos inferiores, es decir, los desconcentrados, en este caso las coordinaciones, no tienen ninguna facultad de decisión. En este punto comienza esta tendencia que va a continuar en todo el proyecto.

En seguida señala el proyecto: "Ahora bien, en otro aspecto y para lo que interesa en el presente asunto, el acuerdo administrativo frecuentemente se traduce en el instrumento jurídico que sirve de base para la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones, los que, por regla general, producen sus efectos dentro de la propia estructura, esto es, son de carácter exclusivamente internos y no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho distintos a los propios funcionarios o trabajadores del órgano público de que se trate, quienes sí están obligados a su observancia.". Es decir, como si fueran

circulares internas de la administración pública, como si no tuvieran que ver con quienes se encuentren fuera de la administración pública.

Dentro del mismo párrafo al cual le estamos dando lectura, posteriormente dice: "De esto se sigue que, por su propia y especial naturaleza, los acuerdos que atienden a la especialización y desconcentración de funciones, dado su carácter interno y para efectos funcionales del ente público, y acorde con las atribuciones del poder central de la administración pública, se concluye que, aun teniendo un matiz de carácter reglamentario, no requiere de revisión y aprobación de parte del Poder Legislativo."

En la página 136 del proyecto, observamos la parte más álgida del acuerdo, que comienza a transcribirse desde la página 133: "Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades: I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad,... ". Aquí creo que falta un "en", para decir: "Apoyar en la desconcentración...". Después vamos a regresar a eso.

En la página 142 del proyecto, se establecen las funciones de la Secretaría de Gobierno. En esta página se transcribe el artículo 19, de la anterior ley orgánica de la administración pública estatal, que no ha cambiado y la cual dice más o menos lo mismo que en la ley orgánica nueva. Transcribe el proyecto: "Artículo 19. A la Secretaría de Gobierno le corresponde la atención y despacho de los siguientes asuntos: I. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes del Estado y con los Ayuntamientos; así como atender los aspectos relativos a la política interna del Estado que no correspondan a otra dependencia;... ". Esto está bien, a mi entender, porque es un sólo órgano que depende inmediatamente del gobernador, el que se relaciona con los Municipios.

A foja 143 del citado proyecto, se refiere a la intervención de los Municipios con el concurso de los Estados, en la prestación de los servicios públicos.

En la página 144, al referirse a los antecedentes del artículo 115 de la Constitución Federal respecto de su fracción III, dice el proyecto: "La trayectoria del artículo constitucional en mención ha tenido diversas reformas, de las que importa resaltar la que tuvo lugar el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la que se destaca la libertad política, económica, administrativa y de Gobierno de los Municipios. Dicha reforma sustenta, entre otros, los siguientes puntos esenciales: a) Las Legislatu-

ras Locales podrán suspender Ayuntamientos,...", etcétera, y en la página 145 dice: "d) Intervención de los Municipios, con el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado,...", etcétera.

En la foja 158 del mismo documento, se dice que las facultades que se les otorgan a las Coordinaciones de Desarrollo Regional, se limitan esencialmente a una actuación para apoyar, coadyuvar, coordinar y promover, pero nada de decidir. En la misma página, enseguida el proyecto concluye señalando: "... de tal manera que tales atribuciones no inciden directamente en ninguna de las atribuciones exclusivas de los Municipios que consagra el artículo 115 de la Constitución Federal, sino que, en todo caso, constituyen facultades de auxilio para los propios Municipios y Gobierno Estatal."

Asimismo, se dice en el segundo párrafo, de esta página 158, lo siguiente: "Lo anterior es así, ya que por su propia y especial naturaleza, tales facultades no significan que las coordinaciones puedan tomar decisiones de carácter unilateral y ejecutivas, ...".

Precisamente una de las bases del proyecto es que las coordinaciones no pueden tomar decisiones de carácter unilateral y ejecutivas, porque como solamente auxilian a los órganos, a los Municipios y al Gobierno Federal, no pueden tomar decisiones, pero la realidad es que sí pueden, ¿por qué pueden?, porque se les delegan facultades.

En la página 21 de la contestación de demanda, el Gobierno, dice: "...El gobernador del Estado y las dependencias y entidades del Gobierno Estatal, desconcentran verticalmente algunas de sus atribuciones a través de las Coordinaciones de Desarrollo Regional, razón por la cual no existe ninguna invasión a la competencia de los Municipios ni a las atribuciones de sus Ayuntamientos. Es decir, ninguna de las facultades que el acuerdo asigna a las Coordinaciones de Desarrollo Regional se identifica con las que corresponden a la competencia del Municipio ni la de sus Ayuntamientos,...".

También dice el Gobierno: "...Las coordinaciones mencionadas no son autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, sino que es el propio Gobierno que realiza parte de sus atribuciones en distintas regiones de la entidad federativa, para responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas ciudadanas, adaptando el funcionamiento de las estructuras estatales de Gobierno a las necesidades de

cada región para que la administración y el servicio público cuenten con estructuras más ágiles, como se afirma en el considerando del acuerdo impugnado...". Esto que se dice en la página 22 de la contestación del Gobierno, se le conoce en la ciencia jurídica como desconcentración regional.

En la página 25 del mismo documento, se contesta uno de los argumentos de la siguiente forma: "Es falso que el acuerdo desplace a los Municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, porque en nada afecta a la institución municipal el hecho de que el Gobierno desconcentre sus funciones administrativas y defina circunscripciones regionales para el ejercicio de sus propias facultades, como ha sucedido en el ámbito federal, sin que implique la modificación de la división política...".

Más abajo, en la misma página 22, se dice: "...No debe olvidarse que las Coordinaciones de Desarrollo Regional sólo desarrollan algunas facultades que los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado les han delegado.". Es decir, sí tienen facultades de autoridad, no es exacto que nada más auxilien y coordinen, pues tienen facultades que los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado les han delegado.

Y en la página 24 de la contestación del Gobierno se dice: "Es falso —lo que dicen los Municipios—, porque según lo hemos demostrado, las Coordinaciones de Desarrollo Regional son el mismo Gobierno del Estado que a través de unidades administrativas ha permitido la desconcentración vertical y regional de sus atribuciones."

En la página 159 del proyecto, que ya leímos, dice: "CONSIDERANDO. ...Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos, con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de Gobierno,... Que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de Gobierno que inciden en el desarrollo de Michoacán...".

Después de esto, se concluye en el proyecto, en la misma página, con lo siguiente: "De esto se colige que, atento a los fines y objetivos que se persiguen con estas coordinaciones, y conforme a la naturaleza de sus atribuciones, la actuación de estas unidades desconcentradas es de mera

coordinación, —no, no es de mera coordinación, les delegaron facultades para decidir, en la contestación el mismo Gobierno lo reconoce—, que busca la inmediata y eficaz prestación de los servicios públicos en cada región; —lo que no podría hacer si fueran nada más facultades de coordinación, la conclusión a la que ya di lectura, continua— aunado a que dichos organismos son de carácter desconcentrado que, como tales, tienden a auxiliar a las dependencias de la administración pública para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones...".

En el siguiente párrafo, se dice: "No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el que el artículo 3o., fracción I, del acuerdo impugnado, prevé la facultad de las coordinaciones para apoyar en la desconcentración de decisiones, que podría considerarse como una facultad de decisión que se reconoce a tales órganos; —precisamente eso es lo que dice el Gobierno, que es facultad de decisión y que se les delegó una facultad de decisión, esto es lo mismo que dice la doctrina administrativa, es decir, los órganos desconcentrados reciben facultades de decisión del órgano central, no obstante lo anterior, en el proyecto se dice que no, de la siguiente forma— sin embargo, de una interpretación armónica de todo el precepto, en relación con el artículo 1o. y parte considerativa del propio acuerdo, se llega a la conclusión de que tal facultad no puede significar la posibilidad de toma de decisiones en forma unilateral y ejecutiva de parte de las coordinaciones.", pero el mismo Gobierno en su contestación está diciendo que sí, que se les ha delegado facultades para tomar decisiones, lo que es lógico en la desconcentración regional.

En la foja 160 del proyecto, se dice: "Así es, en primer lugar, como ya se dijo, atento a los objetivos y atribuciones en general de estos entes, su actuación se limita a un ámbito meramente de coordinación, apoyando, coadyuvando, coordinando y promoviendo en los casos expresamente señalados —no, es claro que es toma de decisiones—; en segundo, la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados sólo pueden comprender una actuación de carácter auxiliar para las dependencias de la administración pública central;...".

Ahora, ¿cuál es el fundamento de esta afirmación doctrinal?, esto lo contradice la doctrina mexicana que les leía hace un momento, que dice: "Los órganos desconcentrados se crean por disposición del jefe del Ejecutivo, son órganos inferiores de un organismo... se crean con cierta libertad técnica y administrativa, implican transferencia de facultades, de decisión y mando.". Esto es lo que está diciendo y reconociendo precisamente el Gobierno en su contestación. Lo que he leído sobre

doctrina se encuentra en un compendio de derecho administrativo de Humberto Delgadillo y Manuel Lucero.

En la página 161 del proyecto, se dice: "Debe resaltarse por último, en cuanto a la actuación de las coordinaciones, acorde con las facultades que se les otorgan, no está dirigida en forma expresa a una materia específica del orden municipal, sino que, en forma genérica, atañe a programas, planes, acciones, tareas, actuaciones, celebración de convenios y acuerdos, todos para el desarrollo regional y en auxilio de las dependencias de la administración pública centralizada que son las que originalmente tienen injerencia o competencia para participar en estas materias,...". Creo que esto es contradictorio porque si originalmente pertenecían a la administración pública centralizada es porque, ahora, claro, corresponden a los organismos desconcentrados.

En la foja 162 del proyecto, se dice: "En otro orden de ideas, si bien las coordinaciones son órganos regionales y, por ende, limitados a una jurisdicción específica, pues cada una comprende determinados Municipios según lo establece el artículo 2o. del acuerdo que las crea, también lo es que la materia de sus atribuciones se ciñen a los aspectos generales ya precisados (apoyar, coadyuvar, coordinar promover), y no para la toma de decisiones.". Esto se contradice y es un aspecto fundamental, ¿por qué se insiste en remarcar que no es para la toma de decisiones? Porque si pudieran tomar decisiones de manera unilateral y ejecutiva, pues serían autoridades y les sería aplicable el 115, fracción I, de la Constitución, que se refiere a las autoridades intermedias.

Es cierto que en un precedente anterior estamos explicando que los jefes políticos son el origen de las autoridades intermedias, que no venían nada más desde la época del Porfiriato, no, los jefes políticos vienen desde la Constitución de Cádiz y terminan con la Constitución de mil novecientos diecisiete; ahí se acabaron los jefes políticos al prohibirse las autoridades intermedias.

Una razón que me quedó muy grabada respecto de los jefes políticos, es lo que se dice en la historia constitucional de México, en el libro de derecho constitucional de Elisur Arteaga cuando señala: "Recaía un cúmulo crecido de facultades, obligaciones, responsabilidades y honores; lo eran de toda clase: Ponían, controlaban y quitaban a los presidentes municipales, neutralizaban a los comandantes de la guardia nacional, sometían de grado o por la fuerza a los caciques, dependían en su nombramiento del gobernador del Estado, presidían portando la bandera los paseos,

desfiles, etcétera; y como premio o castigo se les hacia diputados a los Congresos Locales. Algunos jefes políticos llegaron a ser diputados federales." ¿Por qué?, pues por el poder que tenían en el lugar.

En la misma página 162 del proyecto, se dice en el segundo párrafo: "Por tanto, aun cuando su ámbito de competencia territorial pueda incidir en los límites geográficos de jurisdicción municipal, es el caso que en estas materias no se especifica actuación directa que pueda afectar determinantemente alguna competencia de carácter municipal,...". No, la orientación no es esa, sino las facultades de decisión que se les delegaron para que haya que acudir a ellos —como se reconoce en los acuerdos— y no al Gobierno; eso es la esencia.

En la página 163 del proyecto, se dice: "En otro aspecto debe desestimarse lo que se aduce en el sentido de que la legislación sólo prevé planes estatales y municipales, y no regionales como lo prevé el artículo 3o. del acuerdo impugnado...". La razón de que no prevea planes regionales, se debe también a la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. Si las coordinaciones intervinieran en eso como autoridades, pues sí se violaría este precepto constitucional.

A foja 164 y siguientes, de dicho proyecto, se observa claramente cómo sí son autoridades intermedias. Se dice: "DÉCIMO SEGUNDO. En el séptimo concepto de invalidez se aduce que las Coordinaciones de Desarrollo Regional en el Estado de Michoacán, actúan como autoridades intermedias en contravención de lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.". ¡Atención!, seguido de lo anterior se dice: "Es parcialmente fundado el concepto de invalidez expuesto."

Luego se señala en el proyecto qué es autoridad intermedia y qué es el jefe político. En la página 166 del mismo documento, se habla qué eran los jefes políticos, cómo eran autoridades, entes u órganos que no debían tener atribuciones para actuar de manera independiente, unilateral y con decisión; no debían de tenerlas, por eso se está declarando parcialmente fundado.

En las páginas 166 y 167 del proyecto, se habla de la prohibición de autoridad intermedia, se cita el precedente de este Tribunal Pleno respecto de un asunto de Oaxaca, en donde se habla de las características generales que identifican a la autoridad prohibida por el artículo 115, fracción I, constitucional.

¿Por qué no es aplicable el precedente de Oaxaca de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA NO ES AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y EL MUNICIPIO.", que aparece en el proyecto en la página 70?

En la legislación de Michoacán se previenen planes estatales y municipales, pero en Oaxaca se trata de un instituto estatal y no de autoridades regionales, sino de un instituto estatal; tratándose de autoridades regionales sí se identifica mucho el problema con las autoridades prohibidas por el artículo 115 de la Carta Magna.

En las páginas 172, 173 y 174 del proyecto se está hablando de los actos concretos de aplicación. Habrán visto ustedes que se transcriben tres oficios, tres actos concretos de aplicación, los cuales están redactados de manera similar, luego entonces, creo que debe observarse que existe una presunción muy fuerte de que ellos se deben a órdenes o circulares del Gobierno que así entendió las cosas.

A nosotros nos parecen en principio, violatorios del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se dice por ejemplo, en la página 172 del proyecto: "...En atención a la nueva estructura implementada por el C. Gobernador del Estado, Lic. Victor 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 usted que a partir de esta fecha, los apoyos —artículo 3o., fracción I del acuerdo— en maquinaria y asesoría técnica de esta dirección, se deberán gestionar ante el coordinador de esa región, Ing. David Alfaro Garcés, ...". Lo mismo se dice en los oficios transcritos en las páginas 173 y 174, igual, nada más cambia el nombre de los ingenieros.

En la página 175 del proyecto, último párrafo, se dice: "De lo anterior se colige que las autoridades del Gobierno Estatal reconocen u otorgan facultades en vías de hecho...", pues no, es el acuerdo el que se le otorga cuando dice que son para el apoyo en favor de las coordinaciones regionales. Todo lo antes expuesto permite concluir que no son autoridades de hecho, sino de derecho.

En la página 179, segundo párrafo, se dice: "Por otra parte, si bien esa asesoría y maquinaria puede constituir un tipo de apoyo —hay que recordar el artículo 3o., fracción I, del acuerdo, que habla de apoyo—, debe desta-

carse que la facultad de apoyo con que cuentan las coordinaciones, no es para decidir o ejecutar actos tendientes a proporcionar esa ayuda, —es decir, ese apoyo—, sino particularmente para auxiliar administrativamente en la desconcentración de decisiones y programas; esto es, como órgano desconcentrado auxiliar de la Administración Pública Estatal, sólo puede prestar un apoyo que permita a las propias autoridades del Estado lograr una desconcentración administrativa y la proposición de programas, pero no para tomar decisiones en forma unilateral y ejecutiva."

Lo anterior significa que en el proyecto se sostiene que si bien el acuerdo no otorga facultad de decisión, en los oficios sí se les reconoce esa facultad a los coordinadores, porque la única facultad que les da el acuerdo es para lograr una desconcentración administrativa y proposición de programas y, por tanto, no pueden decidir eso, no pueden decir: "Llévate la maquinaria.", sólo proponer un programa, pero no tomar decisiones en forma unilateral y ejecutiva.

Es un principio de derecho administrativo que una función se enuncie de manera general, "apoyo", nada más, y no llegar al detalle de especificar qué clase de apoyo se puede otorgar y qué clase de apoyo no se puede otorgar, llegar a esos detalles, pues no sería lógico.

En la página 179 del proyecto, se dice: "En primer lugar, la facultad prevista en el acuerdo se refiere expresamente al apoyo para la desconcentración de decisiones, lo que debe interpretarse en el sentido de que las coordinaciones deben llevar a cabo trabajos de investigación y administrativo de carácter propositivo,...". No, es para la toma de decisiones, el mismo Gobierno dice que se les delega la facultad de tomar algunas decisiones, lo que se encuentra acorde con la doctrina administrativa.

Se dice en ese párrafo: "...lo que debe interpretarse...", bueno, sí, se podría interpretar así, pero también puede interpretarse en el sentido de que las decisiones se tomen en cada coordinación y no en el centro, desconcentrando de esa manera las decisiones.

Eso se entiende si vemos la exposición de motivos que aparece en la página 134 del proyecto, vean ustedes, en dicha página se dice: "...Que la desconcentración resulta el medio idóneo para que la toma de decisiones sea orientada de acuerdo a las necesidades de las regiones,...", entonces, ya podemos ver las cosas con otros ojos.

En la página 136 del proyecto, se dice: "Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades: I. Apoyar

la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad,...", ya visto así, lo observamos desde otra perspectiva.

En el párrafo segundo de la página 180 del proyecto, se dice: "Lo anterior revela que el objetivo del Gobierno del Estado al crear estos órganos desconcentrados, es para efectos meramente de coordinación, pero no de decisión y ejecución,...", yo creo que no.

A foja 181 del proyecto, se dice: "Por tanto, la remisión que en los oficios referidos se hace a las coordinaciones, lleva implícita la atribución que se hace en su favor para decidir unilateralmente y en forma ejecutiva, sobre las peticiones de apoyo a los Municipios —sí, eso sí—, atribución que no se prevé en las diferentes facultades que el acuerdo que las crea les reconoce...", no, yo creo que sí y así lo entendió la administración de Michoacán, porque eso parece que dice el acuerdo.

En el segundo párrafo de la misma página 181, se dice: "Aún más, si la intención de su creación es la pronta y eficaz prestación del servicio y si la solicitud se presentó en forma directa ante las autoridades correspondientes del Gobierno Estatal, es claro que lejos de cumplirse con los objetivos pretendidos, se obstaculiza y limita la comunicación entre el Gobierno Estatal y el Municipio peticionario, al devolver a otra instancia que de suyo es un órgano auxiliar con competencia limitada para efectos de mera coordinación, y que finalmente tendrá que ser la autoridad central quien tome las decisiones correspondientes.", no, será de acuerdo con lo expuesto, y la autoridad central será la que tome las decisiones. Lo que se dice, en mi opinión con claridad, es que se quiere desconcentrar las decisiones.

En la página 182 del proyecto, se dice: "En estas condiciones, es evidente que la actuación de las coordinaciones para gestionar las peticiones de los Municipios y, finalmente, para decidir sobre las mismas, constituyen atribuciones al margen de sus propias facultades y que, como consecuencia, actúan con facultades de decisión en forma unilateral y ejecutiva, de manera tal que su actuación se traduce en una intervención u obstaculización en la comunicación entre los respectivos niveles de Gobierno, identificándose así como una autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios, prohibida por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.". Pienso que se puede decir que es necesario desconcentrar, claro, pero dicho precepto constitucional prohíbe la existencia de autoridades intermedias.

Es correcto, acepto, que el estudio y lectura de los oficios nos dan a entender que se está en el trance de autorizar, de crear estas autoridades

intermedias, pero no, ya están creadas, tan es así que en la interpretación que al acuerdo se da en los oficios, se manda a los presidentes municipales a las coordinaciones regionales que son autoridades intermedias prohibidas en dicho precepto constitucional.

Si ustedes toman en cuenta que estas autoridades son regionales, con varios Municipios dentro de su jurisdicción, que repartirán los favores del Gobierno Central a los Municipios, que al coordinador lo nombra el gobernador y que, por esas razones, tendrá una gran influencia y hasta posibilidades de llegar a diputado, ¿qué nos falta para que se coloquen dentro del supuesto de la prohibición de autoridad intermedia?, ¿qué nos falta para llegar a los jefes políticos?

En el último párrafo de la página 182 del proyecto, se dice: "A mayor abundamiento destaca que son las autoridades de la Administración Pública Central, las que cuentan y disponen de los recursos económicos necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población, y particularmente para el otorgamiento de maquinaria que, por tanto, y acorde con su respectivo ámbito de atribuciones, es a las que corresponde decidir y resolver sobre los apoyos solicitados, y no así a las referidas coordinaciones, y de ahí que éstas no puedan ni deban tener más atribuciones que las que el acuerdo que las crea les otorga, destacándose que del propio acuerdo no se prevé que tenga presupuesto determinado o trámite específico para la satisfacción de estos recursos materiales.", no, porque son órganos desconcentrados, es decir, el presupuesto es del Gobierno y el órgano no lo necesita, pues no tiene personalidad ni patrimonio propio. Además, no lo entiende así el Gobierno, esto es, que al dictar el acuerdo está diciendo que es para desconcentrar.

Yo veo con simpatía la desconcentración, creo que debe haber esa facilidad respecto a que las necesidades de los michoacanos se resuelvan en los Municipios, en grupos de Municipios, pero tenemos un obstáculo que es el artículo 115, fracción I, de la Ley Fundamental, que prohíbe las autoridades intermedias.

Así lo veo, posiblemente los señores Ministros tengan una opinión distinta a la mía, los escucharé con mucho gusto y, en dado caso, cambiaré mi manera de pensar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Creo que lo más pertinente es dejar este asunto para mañana. Se levanta la sesión.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES DOS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY OCHO.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 54/96, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AGUILILLAS Y OTROS, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEL DOCE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE CREA DIEZ COORDINACIONES DE DESARROLLO REGIONAL COMO UNIDADES DESCONCENTRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Se somete el asunto a consideración de los señores Ministros. Tiene el uso de la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro presidente. Las observaciones y los comentarios del señor Ministro Góngora Pimentel fueron muy importantes y muy interesantes, sin embargo, no los comparto, y no lo hago por lo siguiente: 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 resolviera en el sentido que propone el señor Ministro Góngora Pimentel, pudiera llegarse a señalar con base en un precedente de esta naturaleza, que cualquier organismo desconcentrado, en ese sentido estricto, puede ser autoridad intermedia en materia de derecho administrativo.

Cabe aclarar, señor Ministro presidente, que no se va a discutir lo relativo de la ley orgánica porque en la sesión anterior se determinó, en votación, que la ampliación de la demanda, mediante la cual se impugnaba, no estaba en tiempo.

Reconozco que los oficios, es decir, los actos concretos de aplicación, en mi opinión, sí fueron actos contrarios al artículo 115 constitucional, pero no el decreto o acuerdo que crea, precisamente, estas coordinaciones.

Traje algún apunte sobre órganos desconcentrados, que si ustedes están de acuerdo, voy a leerlo, dice: "Órganos desconcentrados. Se puede señalar que desconcentración en sentido estricto funcional consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo, ley o reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que permita actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de presupuesto sin dejar de existir un nexo de jerarquía con el órgano superior. Entre estas características de los órganos desconcentrados destaca: Son creados por una ley o reglamento; generalmente dependen de la presidencia o de una secretaría; pueden tener presupuesto propio; las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del que dependen; tienen autonomía técnica y por regla general no tienen personalidad jurídica. Conviene señalar que el órgano desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, esto es, se le otorgan facultades de decisión limitadas, así como cierta autonomía financiera. En suma, la desconcentración en el campo de la organización administrativa, aparece como una técnica que tiende al agrupamiento, distribución de las competencias administrativas a un órgano o ente determinado dentro de éste; atañe pues, a la manera o forma

como se organiza una persona pública estatal. No puede ni debe confundirse con la descentralización, esta afecta relaciones interadministrativas en tanto que, desde el punto de vista técnico, la desconcentración se refiere a relaciones interorgánicas, o sea, a las que se producen dentro de un mismo órgano o ente."

Entonces, en mi opinión, y así sostendré el proyecto, los actos concretos de aplicación, es decir, los oficios que aportaron como prueba los actores, sí son inconstitucionales, sin embargo, 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.

Será un precedente muy importante y muy trascendente, en tratándose de órganos desconcentrados, lo que pudiera llegar a decirse aquí respecto de autoridades intermedias. Muchas gracias señor Ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias. Nos encontramos aquí nuevamente con esta especie de "caballito de batalla" que es el concepto de "autoridad intermedia.". Cada vez que hay una controversia planteada por un Municipio, por regla general, se invoca la violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución, argumentando que el órgano o autoridad que generalmente se nombra para atender a los Municipios en sus necesidades administrativas y, a veces, hasta políticas, implica la contravención a dicho precepto.

Esto nos ha sido planteado varias veces por Municipios de Oaxaca y otros más, lo que nos obliga a analizarlo con detenimiento, con cuidado, para tratar de saber no solamente qué es una autoridad intermedia, pues autoridades intermedias entre el gobernador del Estado y el Municipio es obvio que hay muchas sino, fundamentalmente, cuál es la autoridad intermedia prohibida por el precepto constitucional citado.

Si nosotros quisiéramos ser un poco geómetras y pusiéramos la punta del compás en la titularidad del gobernador, y luego trazáramos un primer círculo y otro y otros círculos concéntricos, entenderíamos que en el centro, ahí donde pusimos la punta del compás, está el titular del Gobierno del Estado, y que luego, en el primer círculo concéntrico, están las autoridades centralizadas; algo parecido a lo que establece en su primera parte el artículo 90 de la Constitución Federal.

Ahí tendríamos, pues, alrededor del gobernador, todos los secretarios del despacho —ahora casi todas las Constituciones Estatales les llaman secretarios— de Economía, de Educación, de Transportes, etcétera. Lo importante es que los encontramos en ese primer círculo que se interpone antes de llegar al gobernador.

En el siguiente círculo concéntrico encontraríamos a los órganos desconcentrados, los que, como bien lo dijo la señora Ministra Sánchez Cordero en el documento que nos leyó, tratan de cuestiones técnicas, pero no rompen el vínculo con el Gobierno Central propiamente dicho.

En el tercer círculo, en el más externo, encontraríamos a los organismos descentralizados, que teniendo personalidad y patrimonio propio, tienen lazos más sueltos respecto del Gobierno Central.

Vemos, pues, en círculos concéntricos, cómo determinadas autoridades u organismos impiden al Municipio llegar directamente al titular del Gobierno que es el gobernador, pero esto no significa que todos estos órganos sean —necesariamente—, las "autoridades intermedias" a que se refiere la fracción I, del artículo 115 constitucional, en primer lugar, porque no hay ninguna disposición que obligue al gobernador al trato directo con cada Municipio en toda ocasión y, en segundo lugar, porque los órganos centralizados y descentralizados, también son Gobierno.

Cuando dice el artículo 115, fracción I, constitucional, que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, con motivo de esta figura que les acabo de proponer, podríamos entender que hay criterios para todos los gustos; restringidos para el más exigente, y criterios más amplios, según se vayan alejando los círculos concéntricos.

Para el más exigente, el Municipio, los Ayuntamientos, los ediles, deben tratar directamente con el centro que es el gobernador del Estado, y no tienen que ver absolutamente a ninguna otra autoridad.

Un criterio un poco más laxo y más práctico sería: "No, no lleguemos a tal situación extrema, los munícipes pueden tratar y pueden ver todos sus asuntos y tener todas las relaciones con el primer círculo, que equivale al sistema centralizado, pero también pueden hacerlo con los órganos desconcentrados que finalmente no están separados del Gobierno."

Los más amplios de criterio dirían: "No, también los organismos descentralizados son punto de referencia fundamental para este intercambio porque, de lo contrario, se quedan los munícipes sin personal que los atienda; ahí, en el organismo descentralizado se encuentra alguien del Gobierno que los está atendiendo."

¿Se referiría a esto el Constituyente de mil novecientos diecisiete?, es decir, ¿nada más a la pura mecánica de autoridades que estuvieran más o menos antes de llegar al gobernador, según el extremo o criterio que adoptemos? Si así fuera, podríamos sentar el siguiente criterio: "La Suprema Corte de Justicia establece que las relaciones entre los munícipes y el Gobierno del Estado son inconstitucionales y violatorias del artículo 115, fracción I, de la Carta Magna, cuando se dan entre aquellos munícipes y los órganos desconcentrados.", o bien, "No se puede de ninguna manera, so pena de inconstitucionalidad, que esta relación se dé con organismos descentralizados, pues tiene que darse, forzosamente, con las autoridades que están participando del sistema centralizado.". Repito la pregunta, ¿a eso se referiría la prohibición que estableció el Constituyente en mil novecientos diecisiete?; yo creo que no.

En su obra "Derecho Municipal", Carlos Quintana nos informa de los orígenes históricos de este problema en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Uno de ellos aparece en el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, de aquellos hermanos Sarabia, de Librado Rivera, Baca y otros iluminados; de ese programa del Partido Liberal Mexicano, que era más bien anarquista, el autor dice: "En mil novecientos seis los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros rumbos de la geografía del país.". Más adelante dice: "El primero de julio de mil novecientos seis, desde la ciudad de San Luis Missouri, la junta organizadora proclamó el programa del Partido Liberal Mexicano que contenía entre otras, las siguientes disposiciones: '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.' Y en consonancia, en sus puntos de programa, establecía: '45. Supresión de los jefes políticos. 46. Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos —quiere decir Ayuntamientos— y robustecimiento del poder municipal.'.".

Luego vienen otros planes, el Plan de Valladolid, el Plan de San Luis, y en todos ellos viene, como punto fundamental, la exigencia de terminar

con los jefes políticos o prefectos, como se les llamaba. Esto es muy importante porque nos va dando una línea, nos va dando una idea que ya asentamos en anteriores sentencias, a propósito de otras controversias constitucionales, lo cual nos proporciona un punto de apoyo. Ese punto de apoyo es la circunstancia, incluso reconocida por Venustiano Carranza en el proyecto que envió al Constituyente, de que la autonomía de los Municipios está determinada por la suerte que corran sin los jefes políticos.

El señor Ministro Góngora Pimentel nos dijo la vez pasada a qué punto llegaban los jefes políticos que de alguna manera quitaban la autoridad municipal y se ponían ellos al frente de los Municipios, decidiendo fundamentalmente todo lo que se relacionaba con sus problemas.

Esto se me quedó muy grabado y es muy importante porque aquí quisiera que diéramos el siguiente paso. El primer paso, que ya dimos, fue que reconocimos que la expresión de la fracción I, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está propuesta en contra de los jefes políticos, se decía: "Que se quiten las prefecturas para que se pueda expresar con libertad e independencia el Municipio.", en el siguiente paso debemos reconocer que siendo ésa la autoridad intermedia que se prohibió por tal precepto constitucional, subsiste el impedimento para cualquier autoridad que mediatice la autonomía municipal, suplantando su voluntad. Así, no es importante que el trato sea directo o no, con el gobernador, o con el orden centralizado, el que sea, o no, una de estas autoridades prohibidas por el artículo 115 constitucional, tiene que ver con las facultades que se den a esa autoridad u organismo que se crea por alguna ley o sin ella, mas no con la relación directa o indirecta del Gobierno y Municipio.

No basta para afirmar que estamos ante una de ellas, el hecho de que exista una autoridad o un órgano intermedio, no, hay que ver las facultades que tiene para llegar a saber con toda precisión si esa autoridad va a suplantar, va a sustituir de alguna manera a la autoridad municipal. Si llega a establecer un predominio sobre la libertad, sobre la independencia del Municipio, entonces, estaremos en presencia de una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución, pero no podemos pensar que estemos en presencia de alguna, simplemente porque se encuentra antes de llegar al área centralizada o del gobernador mismo; no podemos concluir que por esa única circunstancia es prohibida. Yo sugiero que definamos que las autoridades intermedias prohibidas por dicho precepto, son aquellas que lesionan la autonomía municipal suplantando

o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

Veamos el acuerdo que se encuentra en la página 133 del proyecto. A mí me da la impresión de que ese acuerdo tiene por objeto, no invadir las facultades edilicias, sino facilitar la comunicación entre los Municipios y el Gobierno del Estado.

Dice: "CONSIDERANDO. Que es necesario generar las condiciones para estimular el desarrollo integral del Estado, atendiendo al potencial económico, los recursos naturales y las características socioculturales de cada región.— Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos, con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de gobierno.— Que la desconcentración resulta el medio idóneo para que la toma de decisiones sea orientada de acuerdo a las necesidades de las regiones, coadyuvando a la realización plena de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 1996-2002.— Que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de Gobierno que inciden en el desarrollo de Michoacán, permitiendo la atención y solución de las demandas en el mismo lugar donde se originan, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente ACUERDO."

A través de este acuerdo lo que pretende el gobernador —admito que esté yo equivocado—, es acercar a la esfera de los Municipios un órgano que sea apto para que los atienda con mayor facilidad, con mayor agilidad y con asiduidad.

Si observamos el artículo 2o. del acuerdo por el que se crean las coordinaciones regionales de que hablamos, parece que a esto lleva. Dice: "Artículo 2o. Para el efecto, se adoptará la estructura de desconcentración administrativa que se señala a continuación:...", y enseguida se listan las diez coordinaciones, antes había una, ahora son diez.

El artículo 3o. de dicho acuerdo, les otorga las facultades. Hace un momento dije que debemos tomar en cuenta las facultades, las atribuciones que se otorgan a estas autoridades para verificar si efectivamente tienen imperio, si suplantán, si anulan a los Municipios o si se ponen en su lugar para expresar su opinión.

Este artículo dice: "Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades: I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad, así como coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la ley de la materia —aquí no hay predominio del coordinador; a lo que pretenden los Municipios con su independencia, no le quita ni un gramo—; II. Coordinar los programas y acciones que desconcentren las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, en cada región; III. Coadyuvar a las tareas y actuaciones que las dependencias federales realicen en las regiones; IV. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado...; V. Promover la celebración y ejecución de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral de cada región; y, VI. Las demás que les señalen las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes o que les asigne el gobernador del Estado."

Al leer esto me da la impresión —puedo estar equivocado y ya veo que se han levantado varias manos para seguramente hablar en contra de lo que vengo diciendo—, pero a mí me da la impresión de que este acuerdo, lejos de implicar un predominio sobre las voluntades autónomas de los Municipios, se les está acercando la comunicación con el Gobierno, se les está dando mayor facilidad, lo que quiere decir que los Municipios de la región, en lugar de trasladarse hasta Morelia, o como se dice en estos casos, hasta el centro, a promover o arreglar algún asunto financiero, educativo, de rastro, de financiamiento, de lo que sea, en lugar de eso, tienen allí cerca un coordinador que les sirve como una especie de gestor para que si no lo desean no vayan hasta allá. No creo, porque no lo he visto aquí en el acuerdo, que haya un artículo que diga: "Se prohíbe que vayan a molestar a los secretarios de Educación y menos al gobernador.", no, pues al que quiera ir, no se le impide.

Aquí, quisiera referirme a una cuestión del proyecto muy interesante y que desgraciadamente expone una idea que considero que de alguna forma no es adecuada, o cuando menos, no es clara. Si nosotros vemos los oficios que se están declarando nulos, nos convenceríamos, —yo lo estoy— de que no son más que una consecuencia forzosa y necesaria de lo que dice el acuerdo.

Coincido con el señor Ministro Góngora Pimentel en que el órgano desconcentrado no solamente participa de cuestiones técnicas abstractas, sino

que también toma decisiones; si no, no tendría ningún caso su creación. ¿Qué caso tendría formar las diez coordinaciones en las diferentes regiones, si no van a resolver absolutamente nada a los Municipios que les lleguen a plantear diversas cuestiones? De nada servirían. Creo que si el acuerdo refiere al apoyo, acercamiento, coordinación, etcétera, es para resolver los problemas.

Me parece que los oficios que se vienen repitiendo a partir de la página 172 del proyecto no son más que un claro reflejo de lo mismo. Dice esta página: "Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dirección de Gestión y Control de Maquinaria. Dirección General.". Me imagino que los diferentes secretarios de despacho del Gobierno de Michoacán, han girado oficios similares.

En dicho oficio se le dice al presidente municipal de Venustiano Carranza: "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 usted 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, Ing. David Alfaro Garcés...", etcétera.

No encuentro —si es que se acepta lo que dije— que la autoridad intermedia, prohibida por el artículo 115, de la Constitución, es aquella que va a suplantar la autonomía del Municipio. ¿Dónde se da esto? Al contrario, se le está acercando, es una facilidad para que lo tramiten; en lugar de ir hasta el centro, lo tramitan ahí.

En este sentido observo una íntima correlación entre lo que es el acuerdo y lo que son los oficios correspondientes, y no encuentro ninguna facultad otorgada a los coordinadores que los identifique con el jefe político que dejaba a un lado a los ediles para ser él quien mandara en el Municipio. Similares son los otros oficios.

En suma pues, mi proposición en este sentido es que se le dé el tratamiento que propongo declarando que se reconoce la validez del acuerdo y oficios, porque se podría decir que son una sola cosa, son antecedente y consecuente, respectivamente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Me pareció muy interesante la teoría de los círculos del señor Ministro Díaz Romero. Recordé la teoría de los tres círculos de García Máynez.

Estoy de acuerdo con que no toda autoridad de nivel medio es autoridad intermedia para efecto del artículo 115 constitucional, porque en todo Estado hay una distribución de competencias, pero hay una distribución de competencias general para los Municipios, para los ciudadanos, para toda persona que vaya a tramitar, de tal manera que si una escuela particular va a pedir presupuesto para educación al gobernador, éste le dice que no vaya con él, que vaya a la Subdirección de Financiamiento Educativo, y ésta no es una autoridad intermedia.

Lo mismo pasaría si el Municipio se dirigiera al gobernador para decirle que necesita una escuela en su Municipio, ya que aquél le contestaría: "Diríjase a la Subdirección Administrativa de Educación para formular su petición.". Eso no es autoridad intermedia, es autoridad de medio nivel, pero no autoridad intermedia.

Lo que me llamó mucho la atención de la intervención del señor Ministro Díaz Romero, es la forma como con base en un manifiesto simplifica la figura del jefe político. Éste no solamente mandaba a los Municipios, sino que era un representante del gobernador, tomaba las decisiones respecto de qué es lo que se daba y qué es lo que no se daba, de tal manera que impedía que se fuera con las autoridades centrales. Habiendo esa relación entre el Municipio y las autoridades que tenían competencia general, le decían: "No, no, dirígete al jefe político no tienes por qué molestar a los subsecretarios, ni a los directores.".

Creo que aquí hay una diferencia muy importante, aquí se modifican las competencias originales de ese círculo, para crear competencias específicas para los Municipios, de tal manera que esas clonaciones de gobernadores pequeños son los que van a decidir y lo van a decidir todo; van a coordinar. El mismo señor Ministro Díaz Romero aceptó que sí tienen facultades de decisión, que si no, no tendría sentido el acuerdo.

Por tanto, considero que un decreto que crea competencias para que una coordinación sólo atienda asuntos de determinados Municipios, con independencia total de las competencias generales de esos círculos de los que nos hablaba el señor Ministro Díaz Romero, sí es autoridad intermedia, porque está trastocando el orden de las competencias para crear competencias específicas para los Municipios. Por supuesto que el lenguaje

es diferente al que se usaba a principios de siglo, es un lenguaje más terso, pero en Michoacán han revivido con esto los jefes políticos para ser pequeños gobernadores que van a decidir si le dan trámite o no a los asuntos.

Las competencias que se crearon en el Estado, en esos círculos, permanecen ahí, pero el Municipio no puede tocar eso, sino sólo una puerta, la de tales ingenieros que están haciendo méritos políticos para una diputación o una senaduría. Estos son los que van a decidir, y son los encargados de controlar políticamente esa zona, ¿cómo?, a través de abrir o cerrar puertas, entonces, los Municipios ya no pueden ver al secretario de Agricultura porque ya tienen su jefe político, perdón, porque ya tienen un coordinador para que decida, por tanto, estos coordinadores son una clonación autoritaria.

Creo que es perfectamente claro. En una clase de derecho constitucional, como ejemplo de jefe político yo pondría a estos coordinadores que crea el decreto de Michoacán, porque aquí sí se ha trastocado todo ese círculo que tan magníficamente dibujo el Ministro Díaz Romero. Ya no hay ese círculo, el Municipio no puede ir al que le corresponda legalmente, porque tiene que dirigirse necesariamente a su coordinador, que es un jefe político, que es la persona encargada de controlar políticamente al Municipio mediante abrir y cerrar puertas; eso es el coordinador, por eso, yo no comparto el criterio que sigue el proyecto.

Estoy de acuerdo con el señor Ministro Díaz Romero en que los acuerdos son congruentes con el proyecto, y que si se declara la validez del decreto debe, por lógica, declararse la validez de los acuerdos; sin embargo, creo que sí debe declararse la invalidez del decreto porque sí crea una autoridad intermedia, porque trastoca las competencias normales que tienen todas las dependencias del Estado y da como resultado que el Municipio no pueda tratar a ninguna autoridad de nivel medio superior o máximo que tenga competencia, tiene que tratar con su jefe político, perdón, con su coordinador, y ya sabrá si se disciplina o no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: El problema no es el que venga a sustituir a la autoridad municipal, ni que le quiten atribuciones al Municipio, no, eso es lo que se dice en el proyecto y es lo que se dice en la contestación del gobernador, sin embargo, ese no es el problema sino

la existencia de una autoridad intermedia, como fue el caso del jefe político que era producto de una desconcentración por región; claro, no se hablaba todavía en aquella época este lenguaje de derecho administrativo, pero eso eran, así lo dicen los historiadores, una desconcentración por región, y eran los que decidían, los que otorgaban o no los fondos del Gobierno, esto lo dice muy bien el proyecto cuando declara que los oficios son inconstitucionales.

No tengo nada más que agregar a lo que ya muy bien dijo el señor Ministro Gudiño Pelayo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Ministro presidente. Después de oír las interesantes discusiones de mis compañeros Ministros llego a la conclusión de que se trata de un asunto, cuando menos, de muy dudosa solución.

Quisiera invitarlos a que leyeran el decreto gubernativo de Michoacán, agregándole la expresión "en referencia a cuestiones municipales", con relación a los artículos 2o. primer párrafo; 3o.; 4o. y 5o. básicamente. Al hacerlo así, como que se piensa que estamos ante la creación de una autoridad intermedia.

Veamos la Constitución en su artículo 115, fracción III, la cual refiere a que los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; e, i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La fracción IV del mismo precepto constitucional, señala que los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, etcétera.

A mi juicio, hay una parte muy importante que se encuentra en el párrafo tercero, inciso i), fracción III, de este precepto, que dice: "Los Municipios

de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

¿Qué quiere decir esto?, que la potestad, el poder para coordinarse para la prestación de estos servicios públicos es decisión de ellos y de nadie más.

¿Qué quiere decir que administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos, que las Legislaturas establezcan a su favor?, que deberán administrárseles esos recursos y que no deberán ser pivoteados a nadie, con una excepción, la que viene en la fracción VI, del mismo artículo del que estamos hablando y que dispone: "VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.". Esto significa que convendrán conjuntamente una coordinación, que harán conjuntamente su planeación y que harán una regulación para el desarrollo de dichos centros de manera conjunta y con iniciativa propia.

¿Qué es lo que pasa?, ¿por qué hay tanto interés en este asunto por parte de los Municipios o de los Ayuntamientos actores para lograr que este organismo sea considerado autoridad intermedia?, precisamente porque es el conducto que deriva los recursos que a ellos les pertenecen y que ellos debían administrar, así como porque la facultad de iniciativa para la coordinación se la mutilan. Mientras andan en el desconcierto unos y otros, el Gobierno sí se organiza a través de un organismo para coordinarse, pero, momento, un tanto sin tomarlos en cuenta, y un mucho de manera unilateral.

Aquí yo sí encuentro que puede semejarse esto a una autoridad intermedia, desde el punto de vista de una interpretación exclusivamente letrista.

Creo que el asunto se queda en el filo de la navaja, y a ello me lleva, independientemente de los artículos del acuerdo que nos leyó muy destacada y apropiadamente el señor Ministro Díaz Romero.

El artículo tercero transitorio del acuerdo, nos dice: "Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, resolverán sobre las facultades que delegarán a sus representantes que estarán adscritos a cada una de las Coordinaciones de Desarrollo Regional."

Este artículo nos señala, en primer lugar, que dentro de esta entidad habrá representantes de los titulares de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Estatal, pero que no entrarán en confusión con las mismas, no serán el órgano desconcentrado, simplemente tendrán un alojamiento ahí, y actuarán conforme a las facultades que voluntariamente quieran delegarles. Me imagino que podrá ser con apego a alguna ley, y si la ley no lo permite expresamente, no se podrá hacer. Esto, desde luego, pone a un Ayuntamiento en un estado de terrible indefinición.

Lo que se trata de hacer con esto, nos insinuaba el señor Ministro Díaz Romero, es que aquella ventanilla única en donde con gran comodidad y diligencia se atendía a los Ayuntamientos para que no tuvieran que ir al centro, a la capital, a entenderse con una sola entidad, quedará sin vida porque se dejan sin efecto los acuerdos que la crearon, para que ahora tengan muchas ventanillas únicas y esto propicie que los Ayuntamientos puedan hacer todo tipo de trámites, dado que ahí todo está coordinado y resulta fácil, pues se cuenta con representantes de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública, que tendrán las facultades que resuelvan otorgárseles, y que están adscritos ahí mismo, o sea, se trata de explicar que esto es la creación de una superventanilla única para que las gestiones de los Ayuntamientos y probablemente de otros individuos, personas físicas o morales que tengan que ver con el desarrollo regional, vayan ahí a operar y a comunicarse con toda comodidad.

Veamos qué es lo que dice el acuerdo en su artículo 1o.: "Artículo I. 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.". Si esto es ajeno a los Municipios y nada tiene que ver con ellos, estamos hablando de algo que les es totalmente indiferente, podrán ir o no a esa ventanilla única, pero hay algo que se debe hilvanar con cuidado, ¿para el autor del acuerdo qué significó esto?, nos lo está diciendo en su informe, y en él está yendo mucho más lejos, habla de que al organismo como tal y no a través de adscritos se le delegan facultades decisorias, no de trámite ni de gestión.

Esto se corrobora con algo que al señor Ministro Díaz Romero le parece consecuencia natural de una coordinación: La decisión para la aplicación de recursos materiales en dinero o en especie, para el caso es lo mismo, y respecto de lo cual se dice: "Pues no. No lo hace autoridad intermedia el hecho de que sí tome decisiones para la aplicación de recursos.". Para mí precisamente ello es la confirmación de que el filo de la navaja ya se cantea para un lado.

Realmente con esto se le está suprimiendo al Municipio la facultad de iniciativa para coordinarse en estos temas. En la tesitura del autor del decreto se dice que estas coordinaciones son una autoridad intermedia, tan es así que toma decisiones. Esto, no puedo verlo en otra forma hasta ahora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Ya me quedé muy confundido. Las participaciones del señor Ministro Aguirre Anguiano me dejaron muy pensativo.

Me convenció el señor Ministro Díaz Romero cuando habló y dijo que para determinar si una autoridad es intermedia no debemos pensar simplemente en el hecho de si aparece interpuesta entre los Municipios y las autoridades centrales del Gobierno, sino determinar si aquella ejerce actos de autoridad suplantando al Municipio en algunas de sus funciones o imponiéndose a la autonomía municipal. Entender la intermediación de otra manera, nos lleva a pensar, como él lo dijo, que toda autoridad que aparezca entre las autoridades centrales del Gobierno y el Municipio es autoridad intermedia.

Leí en la ley orgánica de Michoacán que una de las facultades del gobernador es celebrar convenios con los Municipios; esto implica, da a entender un trato directo, pero luego hay otro precepto que dice que el secretario de Gobierno es el que representa al gobernador frente a los Municipios del Estado. Entonces, lo dice la ley, por un lado se da una facultad, digamos exclusiva al gobernador, y luego se dice que será representado por el secretario de Gobierno; ¿estamos aquí en presencia de un acto de intermediación?

Pienso que el artículo 115 de la Ley Fundamental, cuando habla de Gobierno, no se refiere de manera directa al Ejecutivo del Estado. El Gobierno

del Estado se compone por los tres Poderes Locales. La Legislatura del Estado realiza actos que inciden directamente en la esfera de acción de los Municipios, es la que aprueba los presupuestos, establece los impuestos o contribuciones que ellos deben percibir, actúa pues, directamente sobre ellos como órgano de autoridad, y no tiene, salvo las restricciones que marca dicho precepto constitucional, mayores limitaciones en cuanto a su acción en la vida municipal. Sería un ejemplo muy claro de órgano intermedio, que se dijera: "Estos delegados harán las leyes de Hacienda para los Municipios.". Ahí estaríamos en un ejemplo clarísimo de lo que nos decía el señor Ministro Díaz Romero.

Luego, en la intervención de los señores Ministros Gudiño Pelayo y Gónzora Pimentel, se dice que en realidad los jefes políticos eran un órgano desconcentrado de los gobernadores por región, que es el mismo fenómeno que estamos viendo en el decreto que se analiza. Se crea un órgano desconcentrado por región, con la capacidad de ejercer actos de autoridad. Al amparo de atribuciones que se les pueden delegar, el decreto menciona un listado de funciones, pero al final dice que también tendrán las facultades que el gobernador les delegue. El artículo tercero que leyó el señor Ministro Aguirre Anguiano, da a entender la conformación de un pequeño Estado dentro de cada una de estas regiones, donde habrá un representante del secretario de Gobierno, del de Obras Públicas, etcétera, con instrucciones precisas de sus superiores para actuar.

Si atendemos al contenido del decreto podemos ver que no habla nada de la autonomía o ejercicio de autoridad municipal, señala que tiene como fin fortalecer desarrollos regionales. La finalidad es muy importante, no obliga a los Municipios a celebrar convenios de coordinación, ni limita la potestad de éstos para coordinarse con los de otra región, lo cual crea otro tipo de problema. Como que el concepto de desarrollo regional es distinto al de autonomía municipal. Habla, inclusive, de coordinarse con instituciones particulares, con instituciones del Gobierno Federal para el fomento del desarrollo de la región. No sé que tan arbitraria o caprichosamente estén diseñadas estas regiones, porque abarcan un número preciso de Municipios, y bien sabemos que las regiones naturales no coinciden necesariamente con las fronteras políticas de cada Municipio. Hay ahí un problema que es ajeno al tema de si constituyen o no autoridad intermedia.

Mi punto de vista es que, como se ha dicho, en estos temas hay un fondo político muy importante. El decreto está diseñado de tal manera que, un examen ingenuo, perdón por la expresión, ateniéndonos a la literalidad del decreto, nos llevará a la conclusión de que esto no toca para nada a

los Municipios, sin embargo, creo que particularmente en esta materia debemos ser perspicaces.

En la propia demanda se hacen denuncias de hechos de los que desafortunadamente ningún Municipio rindió prueba, pero dicen que estos señores ingenieros, coordinadores, delegados de estas coordinaciones, lo que están haciendo es realizar obras públicas dentro de los Municipios, como si fueran una administración paralela.

El decreto se presta, con mucha facilidad, a estos desvíos, y las autoridades titulares de las dependencias básicas, por lo pronto, no atienden las peticiones de los Municipios y se limitan a contestar un oficio diciendo: "No, ya no vengas a molestarme aquí, ya tienes que ir allá a la región.", mediatizando una gestión.

Es cierto, el decreto no dice nunca que los Municipios no podrán en adelante tratar directamente con los titulares de las dependencias básicas porque solamente lo pueden hacer con estas unidades administrativas recientemente creadas, pero ya tenemos ahí, con la existencia de estos oficios, la manifestación plena de cómo están actuando los titulares de las unidades básicas.

Si atendemos a las consecuencias de hecho que de manera casi directa produce el decreto, algunas de las cuales aludía ya el señor Ministro Aguirre Anguiano, lo menos que se puede pensar es que permitir la creación de estos organismos es algo muy delicado, porque con suma facilidad se cae en la autoridad intermedia. En fin, yo quisiera seguir oyendo otras opiniones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Llega un momento en que no acaba uno de entender, realmente, qué es lo que estamos discutiendo.

Quisiera partir, probablemente lo hago mal, de la fracción I, del artículo 115 constitucional. Para mí esta fracción I se divide en dos partes perfectamente claras. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, primera parte. No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, segunda cuestión totalmente distinta.

La verdadera soberanía consiste en que el Municipio se administra por el Ayuntamiento, punto. Lo que este precepto dice es que el Estado al que pertenece el Municipio, nada tiene que ver con la soberanía, las capacidades o facultades que son propias del Ayuntamiento, o sea del Municipio. El problema de las soberanías, como soberanía Federal, soberanía del Estado y soberanía del Municipio, siempre cuesta trabajo entenderlas porque nuestra realidad es distinta, esa realidad a que tanto se refiere.

Entonces, no hay la menor duda de que lo que establece en su primera parte la fracción I, del artículo 115, de la Carta Magna, es algo que es muy viejo pero que no se cumple. No se cumple que no haya más administración del Municipio que la del Ayuntamiento, pues al relacionarse una soberanía con la otra, es decir, la del Estado con la del Municipio, resulta imposible no interferir para nada en su administración.

Se recuerda históricamente al jefe político, y cuando esto se hace lo que se está diciendo aparentemente es esto: "El jefe político manejaba todo aquello.", momento, históricamente no es así, históricamente el gobernador del Estado mandaba en los Municipios a través del jefe político.

Cuando nosotros interpretamos la segunda parte, de la fracción I, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la que ya hablé, ¿cómo no va a haber ninguna autoridad intermedia? Es casi como si cínicamente dijéramos: "El gobernador va a mandar en los Municipios directamente, sin ninguna autoridad intermedia.". Esto sí francamente me desconcierta.

Probablemente esté diciendo una barbaridad, porque estoy un poco haciendo crítica, evaluación de la redacción de la fracción I de dicho precepto constitucional, que he protestado cumplir y hacer cumplir, y no decir: "A mí me gustaría que dijera esto y aquello más.". Nunca se me hubiera ocurrido decir: "No uses jefes políticos, nada de autoridades intermedias, póngales como les pongas. En el Municipio manda el gobernador y directo a él.", esto es lo que estamos planteando.

Ahora, el problema de nuestros Municipios, de nuestros sistemas municipales es muy viejo: Falta de capacidad económica y de poder político para ser realmente independientes. No existe desafortunadamente "Municipio Libre", y el problema grave es que el Municipio tiene que depender del gobernador, del presidente de la República, o en fin, de la autoridad federal dicho en términos de generalidad.

Nosotros estamos muy entretenidos en delimitar cómo se hace el mando, ¿mediante una autoridad de jefe político, o bien, como actualmente se da a través de autoridades intermedias? Una forma muy vaga de decir que una autoridad es la que manda, lo que en realidad debería de decir el precepto es: "El Gobierno Estatal no manda en el Municipio, en las cuestiones que sean propias de éste.", pues claro, estamos hablando de órbitas. La ley federal y la ley del Estado, claro que se imponen en el Municipio, pero estamos hablando de lo que es la esfera exclusiva precisamente de ellos.

Entonces, yo no puedo llegar a la conclusión siguiente: "Para que se cumpla con las disposiciones modernas del artículo 115, fracción I, de la Constitución, los miembros del Ayuntamiento, los regidores, el presidente municipal, deben presentarse ante el gobernador y ahí pedirle lo que necesiten.". Francamente, me resisto a interpretar así este precepto.

Aunque llegáramos a la conclusión anterior, ya sabemos qué va a pasar, aquéllos tendrían que ver al secretario del gobernador, al secretario general o a distintas secretarías o dependencias, sea como se llamen, o a los delegados estatales que estén ahí sobre cada una de las materias.

Entonces, estamos confundiendo un problema jurídico con un problema político. Si queremos resolver políticamente, para que hubiera auténtica independencia tendríamos que pensar que quizá para que esto se alcanzara tendría que dársele más dinero al Municipio, darle independencia de su presupuesto, idear mecanismos para que pudieran recaudar sin mayor problema los impuestos, etcétera, etcétera.

Si nosotros dijéramos que hay que anular el acuerdo de las coordinaciones generales porque los asuntos se tienen que ver directamente con el gobernador, no estamos resolviendo ningún problema, pues el gobernador no los va a recibir, y eso lo sabemos de antemano, los van a mandar con alguien. Si quieren hablar con el único titular del Ejecutivo Federal, esto es, con el Presidente de la República, no lo conseguirán, se les dirá que vean a un secretario y lo curioso es que éste, a su vez, les dirá: "Vean ustedes al director general tal, ¿cómo vienen ustedes a plantearme ese asunto?". Quisiera que seamos realistas.

Si resolvemos gramaticalmente el problema, lo ha dicho ya el señor Ministro Díaz Romero, nos percatamos que textualmente en ningún lado dice que manden. Pero se nos está olvidando que manden en qué, se supone que en el Municipio no manda más que el Ayuntamiento. En este

momento lo que estamos discutiendo es cómo se relaciona con el otro Poder y entonces, acabo un poco confuso, pues ¿de qué estábamos hablando?, ¿de derecho, de política, de realidad mexicana? Al igual que el resto de mis compañeros, termino diciendo que seguiré escuchando opiniones para ver cómo voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Después de la explicación del señor Ministro Castro y Castro, a mí me quedó muy claro lo siguiente: Todos sabemos, desde luego, que dentro del territorio municipal, la primera autoridad es el Ayuntamiento, y sus determinaciones deben regir como ley del hogar, seguidas por la autoridad del Gobierno del Estado y, en último término, la de la Federación.

Entonces, debemos concretar el problema al ver las materias de su competencia. Creo que lo que podemos rescatar aquí para los Municipios, en esa necesaria interrelación que existe entre las autoridades municipales y las autoridades del Gobierno del Estado, es: ¿Qué nos dice la Constitución en cuanto a iniciativas de convenio, de consenso y coordinación? Lo que podemos rescatar de atender aquello, es el respeto a la decisión e iniciativa municipales para coordinarse o para convenir, y el respeto a la conjunción de voluntades en las otras materias que son las de situaciones de conurbanismo en donde se le dé su lugar al Municipio y, desde luego, en las materias exclusivas, pues será cosa de su propio *ressort*.

Esto siempre tiene que ver con recursos y hay que atender que las leyes estatales tienen partidas para apoyos municipales, precisamente por esa realidad económica que reconocen las Legislaturas de los Estados consistente en que con las fuentes de ingresos, propias y exclusivas de los empobrecidos Municipios de este país, no salen adelante con las misiones que constitucionalmente se les arrogan como propias y naturales de ellos, entonces, estas partidas deben de ministrárseles por estar en la ley establecidas como parte de los recursos municipales, sin una dirección a través de organismos intermedios. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: También quiero yo seguir escuchando; surgen muchas confusiones sobre el particular, por lo menos

para mí. Algunas de ellas derivadas de la siguiente situación: Es evidente que en el acuerdo del gobernador no se va a decir que se crea una autoridad. Si dijera eso no estaríamos discutiendo el problema, pero es evidente también que usa un lenguaje críptico, escondiendo lo que pretende; una cosa es lo que dice y otra cosa es lo que quiere hacer. Si leemos realmente lo que dice y lo que dicen todos los artículos que mencionó el Ministro Aguirre Anguiano hace un momento, creo que podemos llegar a conocer la realidad.

¿Entre el Municipio y el Gobierno del Estado se está creando o no una autoridad? Si el Municipio requiere algo, acude a alguna de las dependencias del Ejecutivo, previstas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, vigente al momento de la presentación de la demanda y en ella se menciona: "Artículo 18. Para el estudio, planificación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración pública, auxiliarán al gobernador del Estado, las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno, Tesorería General, Secretaría de Urbanismo, Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal...", etcétera. Luego menciona no la que nos preocupa sino otra, la Coordinación de Apoyo Municipal, pero no menciona la Coordinación de Desarrollo Regional.

En el proyecto en la página 122 se dice: "Es cierto que en este precepto no se prevén a las Coordinaciones de Desarrollo Regional,..." De ahí se inicia, lo digo con mucho respeto, todo un estudio relativo a las dependencias de la administración pública centralizada que no comprende a la descentralizada, ni se encarga de señalar cuáles son los organismos descentrados.

Luego se menciona en la página 123 lo que debe entenderse por "dependencia", dice: "Por dependencia debe entenderse los órganos vinculados directamente al Poder Ejecutivo por una relación de subordinación jerárquica...". El coordinador, es pues, una dependencia porque está nombrado y depende del gobernador, sin embargo, no está previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.

Más adelante se dice: "En estas condiciones, la voz dependencia administrativa se comprende como la subordinación unitaria, coordinada y directa que cada secretaría o departamento administrativo guarda con respecto al órgano de más alto rango, en la pirámide jerárquica que caracteriza a la estructura administrativa del Poder Ejecutivo;...". Creo que el coordinador efectivamente depende del gobernador en esas condiciones.

Luego se indica en la página 124: "De lo anterior se colige que, al referirse el precepto a las dependencias de la administración pública, y visto el listado que en el mismo se contiene de éstas, (que no incluye a las coordinaciones) es claro que esencialmente se refiere a las que corresponden a la administración centralizada del Estado y que se encuentran en la cúspide del esquema piramidal, y no a la descentralizada...".

Más adelante, en mi concepto en contradicción con lo que se acaba de decir, en el siguiente párrafo de la misma página se señala: "Cabe aclarar que, si bien los órganos desconcentrados, como son las coordinaciones que ahora se estudian, son parte de la administración pública centralizada...". ¡Ah! bueno, si son parte de la administración pública centralizada, entonces, deben estar en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán.

Y así, por el estilo, en el proyecto se tocan diversas cuestiones relativas a órganos desconcentrados, centralización administrativa, dependencia, y muchas cuestiones más.

El Ministro Aguirre Anguiano leía el artículo tercero transitorio del acuerdo hace un momento. Yo basándome en lo que establece el artículo 1o. directo, no el primero transitorio, traté de llegar a una conclusión. Dice éste precepto: "Artículo 1o. Se crean las Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la administración pública estatal,..."; ya tuvimos por allá un estudio de desconcentradas, y concentradas y se dijo, en mi concepto, qué eran desconcentradas y también se señaló qué eran concentradas. Pero en fin, se crearon las coordinaciones como desconcentradas, no les dan como nombre "dependencias", si le diera el acuerdo el nombre de dependencias, entonces, estaría confesando lo que quieren hacer. Debo de partir de la base de que el gobernador, antes que confesar, prefiere ocultar la verdad a través de palabras crípticas.

En ese mismo párrafo se continúa diciendo: "...que tendrán como objetivo fundamental, coordinar los programas y acciones (¿de quiénes?) de las representaciones, de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado en la región de que se trate."

Es decir, en la región hay representaciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo; ahí en la región hay alguien que represente a la Dirección General de Educación o a la Dirección General de Obras Públicas, o a la Dirección General de lo que sea. En fin, ahí están todas

esas dependencias, y esas dependencias ¿a quién obedecen?, bueno, se supone que deben obedecer a su inmediato superior que está en la capital del Estado, puesto que dependen de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Obras Públicas o de la dependencia que sea la indicada, pero no es así exactamente, porque están condicionando esa situación a que sea coordinado por el coordinador, entonces, yo veo un Estado pequeño porque ahí está un pequeño secretario de Obras Públicas, de Educación, de Hidráulicos, de lo que sea, y todos esos hacen lo que el coordinador dice; veo efectivamente que están en el Municipio y que no van a ordenar en él, pero es una autoridad; además de ello debemos abundar en el hecho de que los oficios girados por los subalternos del gobernador, están interpretando lo que el gobernador dijo en su oficio, es decir, que no vayan con él sino con los coordinadores para que éstos hagan efectivamente su campaña política a través de coordinar debidamente las actividades de los Municipios ¿Que quieren escuelas?, vean al coordinador, presunto candidato a diputado, vean al coordinador, presunto candidato a presidente del Partido, etcétera.

Pedí y agradezco al Ministro Aguirre Anguiano que me haga llegar esto; perdón porque vuelva a leer el artículo tercero transitorio del acuerdo impugnado que ya leyó. Este precepto dice: "Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, resolverán sobre las facultades que delegarán a sus representantes que estarán adscritos a cada una de las Coordinaciones de Desarrollo Regional.". De esto se puede advertir que el titular se lo delega a su representante, pero este representante está adscrito a la coordinación, entonces, ¿a quien está delegando realmente?, se lo está delegando al coordinador; el titular delega a su representante y éste depende del coordinador, entonces, el coordinador es el que va a resolver. En esas condiciones estimo que en realidad sí se están creando varios Estados dentro del Estado.

Es cierto, se dice que no se le está quitando al Municipio ninguna facultad, es verdad, también se dice que no se está cambiando la división territorial del Municipio, muy cierto, todo eso es muy cierto, pero también lo es que se están creando diez Estados dentro del Estado de Michoacán.

Como un dato meramente complementario, diré lo siguiente: Hay 113 Municipios en el Estado de Michoacán, 54 ejercieron la acción, aunque nada más quedaron 49. Los que no ejercieron la acción fueron 43 del Partido Revolucionario Institucional, 14 del Partido Acción Nacional, 1 del Partido del Trabajo y 1 del Frente Cardenista, esos no ejercieron la acción, los únicos que ejercieron la acción fueron 54 del Partido de la Re-

volución Democrática. Esto nos refleja claramente que mientras existe un entendimiento lineal, es decir, mientras sigan la misma línea que se marca institucionalmente por el Partido, el Municipio y el Gobierno del Estado, no hay problema, se resuelven los que pudieran surgir; pero cuando se rompe esa línea es precisamente cuando surgen y cuando se hace necesario demandar como lo hizo el Partido de la Revolución Democrática o los 54 Municipios elegidos por este Partido, que no comparten la ideología del Partido Revolucionario Institucional.

Si alguno de estos Municipios perredistas decide ir con el gobernador, se le dice que vaya con el delegado, que a él se someta. Esa es para mí la fiel interpretación del oficio.

Si vamos a los antecedentes de las leyes para efecto de entender e interpretarlas mejor, creo que podemos comprender a través del informe que leía el otro día el Ministro Góngora Pimentel la verdadera intención del gobernador. Debe integrarse al proyecto el informe del gobernador o de la parte demandada en su integridad o por lo menos en parte; porque tenemos lo que dijo la parte actora y después el estudio que hacemos, pero no tenemos lo que dice el Gobierno del Estado y para mí la lectura que hizo aquél Ministro en ocasión anterior me lleva a la conclusión de que se descifre ese lenguaje críptico a que me he referido y se vea la verdadera intención del Gobierno del Estado a través de su propio informe. Leyendo éste en su integridad, podemos concluir en contra del Gobierno del Estado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Veo que lo que acaba de decir el señor Ministro Román Palacios es muy importante, porque se están involucrando cuestiones de carácter político; ya prácticas. Creo que nosotros también hacemos política cuando dictamos una resolución, pero la hacemos de diferente manera. Pienso que no podemos ponernos a ver si quienes vienen a la controversia son de éste o de aquel partido, y si siguen o no líneas o corrientes partidistas.

Me parece que la perspectiva que debe preocuparnos es la de carácter estrictamente jurídico y con eso ya estamos haciendo política, pero sin pasar de ahí, esto es, debemos atenernos a preceptos, a conceptos que establezcan la interpretación de la Constitución y, en su caso, de las leyes; por eso pienso, y así se los expresé al principio de mi anterior

intervención, que es necesario que lleguemos a establecer, de acuerdo con el artículo 115, fracción I, de la Constitución, cuál es la autoridad intermedia que está prohibida por dicha norma fundamental.

Si nosotros sencillamente, como lo he oído, llegamos a establecer como punto de partida que estas coordinaciones son autoridades intermedias, la verdad formal será que son autoridades intermedias; si pensáramos bajo esta perspectiva en un organismo descentralizado, también sería autoridad intermedia. Dejo aparte el círculo que llamó la atención del señor Ministro Gudiño Pelayo, el círculo de la centralización estatal. Sería, nada más, como dice el señor Ministro Castro y Castro hacer que en lugar de que tramiten aquí las cosas las tramiten allá, ante los secretarios y jefes de departamento correspondientes.

Mi pretensión es que lleguemos a establecer la razón fundamental, no necesariamente como yo la planteo; me alegro de haberla planteado, porque eso ha propiciado que estemos más conscientes de las consecuencias que tendrá nuestra resolución. Reconozco que el problema es muy complicado.

Refiriéndome a lo que manifestó el señor Ministro Aguirre Anguiano, y que a mí también me impresionó como al señor Ministro Ortiz Mayagoitia, creo que no hay interferencia. Dice la fracción III, del artículo 115 constitucional, en la parte final: "Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.". Pero ¿qué tiene que ver esto con los coordinadores?, ¿de qué manera pueden interferir o impedir que se haga esta coordinación entre los Municipios cuando vemos que a éstos para nada se les molesta?, al contrario, en el artículo 6o. del acuerdo que tantas veces hemos leído, dice: "Las Coordinaciones de Desarrollo Regional operarán con los recursos humanos, financieros y materiales que el Ejecutivo del Estado les asigne.". Son cuestiones diferentes que debemos interrelacionar con lo que dice el artículo 1o. de dicho acuerdo en el sentido de que las coordinaciones se crean y tendrán por objeto coordinar los programas y acciones de las representaciones de las dependencias y entidades en la región de que se trate. No veo yo que haya una interferencia de las facultades que se les dan a los Municipios en la última parte de la fracción III, del artículo 115, de la Ley Fundamental.

Por otra parte, quisiera aclarar que la interpretación que hago no es letrista, al contrario, letrista es la que se está proponiendo, porque solamente se

dice que basta con que sea autoridad intermedia para que ya tenga que ser censurada por la Suprema Corte como inconstitucional. Debemos ir más a fondo. Veo que hasta ahora no se ha aceptado mi proposición, no he oído a nadie que la adopte, pero creo que esto se encuentra íntimamente relacionado con la autonomía del Municipio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: He estado leyendo y releendo el tenor del famoso acuerdo, y en ninguna parte se menciona que sea coordinación de Municipios, para nada, 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. Lo que dice es que se coordine a las dependencias del Ejecutivo, no a los Municipios.

Luego el artículo 2o. del acuerdo dice que para el efecto se adoptará la estructura de desconcentración administrativa y nombra a todas las coordinaciones. El artículo 3o. del mismo documento señala todas las facultades y dentro de ellas ninguna establece la de intervenir en los Municipios; no los toca ni menciona para nada. El artículo 6o. de este acuerdo que las crea, también dice que las Coordinaciones de Desarrollo Regional operarán con los recursos humanos financieros y materiales que el Ejecutivo del Estado les asigne, es decir, totalmente independientes del Municipio.

Por otra parte, si observamos los actos de aplicación —los famosos oficios que se encuentran en la página 172 y siguientes del proyecto— veremos que el director general de Obras Públicas le comunica a uno de los gestores o a un presidente Municipal que ya no se dirija a él para pedirle maquinaria, que los apoyos en maquinaria y asesoría técnica de dicha dirección deberán gestionarse ante el coordinador de esa región. Ya dijo el señor Ministro Castro y Castro que era una especie de delegación o ventanilla cercana a ellos para que le pidieran al Estado los servicios, la maquinaria, asesoría o lo que necesitaran. Estoy convencido que en realidad no son una entidad que mermen las atribuciones municipales, no las están limitando de ninguna manera, les están facilitando las cosas.

No encuentro ningún artículo del acuerdo que instaure esas comisiones, que otorgue una facultad que merme atribuciones o que de plano suplante al Municipio.

En un principio me había guiado por el argumento relativo a la "desconcentración", pues depende de las funciones que haga, pero las funciones que le señala aquí éste y la recomendación que le hace el director de Control de Maquinaria a un presidente Municipal en el sentido de que ya no le pida a él sino que vaya a la coordinación para pedir lo mismo, no constituyen una autoridad intermedia, al fin y al cabo aquélla es una dependencia desconcentrada del Ejecutivo. Ese es mi punto de vista hasta ahora. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Efectivamente, tiene razón el señor Ministro presidente, pero desde el punto de vista que surge de una interpretación que yo no llamaría letrista sino gramatical, en que el decreto que estamos comentando camina por una zona restringida que yo califico como "filo de la navaja", para no ponerse técnica y gramaticalmente en situación de autoridad intermedia. Sin embargo, creo que también es un sistema válido de interpretación constitucional la realidad, el realismo, lo que está pasando en la sociedad, y esto no hace antijurídica esta forma de interpretación constitucional.

El señor Ministro Góngora Pimentel, con muy buena fortuna en cuanto a la oportunidad de comunicación con nosotros, nos hizo ver precisamente que las jefaturas políticas no eran otra cosa que organismos desconcentrados y que exactamente por eso surgió la necesidad de la norma que estableciera que no se quiere organismos intermedios. A los desconcentrados los calificó de organismos intermedios, cuando menos en las exposiciones de motivos suscitadoras de la reforma. Aquí tenemos una forma de interpretación si no histórica, cuando menos de retrospectiva de las cosas. Les pedía que hiciéramos el siguiente ejercicio, no podemos creer ingenuamente, que en todo lo que señala el decreto nada tiene que ver lo municipal.

El señor Ministro Díaz Romero nos decía que será organismo intermedio de aquellos que prohíbe la Constitución el que mutile atribuciones municipales y ningún otro. Esta afirmación es de reflexionar.

A mí me parece que con base en los antecedentes históricos y la tesitura en que las autoridades del Gobierno del Estado y el gobernador mismo contestan el informe, debemos entender, en la especie, quizá con una validez muy amplia, que autoridad intermedia es la que sin voluntad de los Ayuntamientos mediatice sus atribuciones, y dentro de éstas se encuentra la de expresarse y gestionar en forma directa, sin intermediarios, bastando esto para que se le considere como tal; repito, la mediatización

de sus atribuciones aunque no sea la mutilación de sus atribuciones, y me estoy refiriendo a sus atribuciones constitucionales.

Decía el señor Ministro Díaz Romero que la interpretación verdaderamente letrista es la que se sostiene que basta con que sea autoridad intermedia para que sea de las prohibidas por el artículo 115 constitucional; eso es letrismo en su más pura expresión. Yo digo que basta con que sea autoridad intermedia para que sea de las prohibidas por la Constitución, pero hay algo a interpretar que no resulta de la letra ni de la gramática: ¿Qué se necesita para que una autoridad sea intermedia o sea calificada como intermedia? Que sin la voluntad de los Ayuntamientos mediatice sus atribuciones. Pasado ese aspecto de mi exposición, creo que la interpretación sistemática del artículo 115 de la Carta Magna de algo nos servirá.

Desde luego, hay que tomar posición. Si creemos, despojándonos de todo realismo como método de interpretación jurídica, que todo el monte es orégano, que todo lo que está haciendo el Gobierno del Estado es algo radicalmente diferente a cualquier intromisión municipal, no tendremos que hacer otra cosa que coincidir con la opinión que encabeza, que liderea el señor Ministro Díaz Romero respecto de esta interpretación, pero si nosotros, con un poco de realismo, vemos el sistema del artículo 115 de la Constitución Federal, nos daremos cuenta del valor que a lo municipal o a la autonomía municipal le otorga, bien el Constituyente originario, bien la potestad revisora a lo largo de todas sus modificaciones, pero que nos dan un sistema, y el sistema se sigue de muchas expresiones que aisladas no caen como anillo al dedo, desde luego, pero tienen la simiente de la voluntad de los Ayuntamientos como algo a considerarse en todas las materias que se interrelacionen con sus atribuciones.

El Ministro Díaz Romero leyó del precepto citado lo relativo a la voluntad municipal para coordinarse entre sí mismos y decía que esto nada tiene que ver con un decreto de coordinación; bueno, si ponemos esa frontera que nos despoja de todo realismo porque así queremos ponerla, porque nos parece lo plausible, estoy de acuerdo, pero si observamos las cosas con realismo, encontraremos cuál fue la razón de ser de esta autonomía municipal y cómo se va sembrando a lo largo de muchos artículos.

La fracción II, párrafo segundo, del artículo 115 constitucional, nos está diciendo que los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legis-

laturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, léase territoriales, es decir, en ese territorio todos ellos son del *ressort* de los Ayuntamientos y, por tanto, debe campear aquí la voluntad municipal de manifestarse.

Lo mismo manifiesto respecto del párrafo cuya lectura hizo el señor Ministro Díaz Romero, y de otros subsiguientes como el de la fracción VI, del citado precepto. Entonces, lo importante es ver aquí si la creación de estas autoridades, sin la voluntad municipal para regir dentro de las jurisdicciones territoriales de los Ayuntamientos, con la connotación antecedente que le damos, es o no una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115 constitucional; quiero ver que sí, porque no lo puedo despojar del realismo, sin que influya el hecho de que se trate del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista o de algún partido localista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Desde luego que esto ya no se resolvió, se va a quedar en el tintero, pero quiero nada más decir que estoy totalmente de acuerdo hasta ahora con el señor Ministro Díaz Romero, en que lo primero que hay que hacer es definir, con lo que se tiene, lo que es la autoridad intermedia prohibida por nuestra Constitución, no con lo que puede ser, no con las finalidades que se pueden dar, no con las apreciaciones, con las suspicacias. Creo que hay un exceso de suspicacia en el análisis de este asunto.

Me adherí también a la lectura que se calificó de ingenua; le he dado una lectura de este tipo al acuerdo, apegada exclusivamente en los extremos del derecho administrativo, en las unidades, en la desconcentración, en la descentralización, nada más en eso exclusivamente, y no con base en lo que podía haber sido y no fue o en lo que va a ser el manejo de abrir y cerrar puertas, etcétera.

Yo sí creí en el aspecto de las unidades desconcentradas tal y como se están manejando y con esa lectura todavía no encuentro en dónde se asemeja a la autoridad intermedia prohibida por la fracción primera del artículo 115 constitucional, todavía no. En esta lectura insisto, ingenua, nada más vinculada con lo que son unidades desconcentradas que tienen como objetivo aprobar, apoyar los programas del Ejecutivo, hagan de cuenta

que el gobernador o las autoridades centralizadas no están en el centro sino muy cerca de los Municipios, tal y como son los principios de la regionalización, como son los principios de la desconcentración, de la descentralización que cumplen con algunos fines.

Disiento de esa calificación que se hace respecto a que los jefes políticos eran unidades desconcentradas por servicio, no, los jefes políticos eran los jefes políticos, eso eran y no unidades desconcentradas, y ahora se les califica en la posición del derecho administrativo como unidades desconcentradas.

Hay que definir lo que es autoridad intermedia para efectos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque, en principio, yo sí creo que estas unidades no lo son.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Creo, como también lo hacen los señores Ministros Castro y Castro y Aguirre Anguiano, que sí es importante ver la realidad que se vive, eso forma parte del conocimiento privado del Juez, no del Juez privado de conocimiento.

Haciendo una lectura ingenua del acuerdo, en el proyecto se dice que su artículo 3o., fracción I, habla de apoyo, ya que en ningún lado se habla de toma de decisiones. En este último se dice que es para coordinar, para proponer programas, pero esto no es así, fíjense lo que dice el considerando del proyecto, página 133, en el sentido de que es necesario generar las condiciones para estimular el desarrollo integral del Estado, atendiendo al potencial económico, etcétera; que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de Gobierno y que la desconcentración es el medio idóneo para la toma de decisiones. Yo me pregunto: ¿Las demandas más sentidas de los michoacanos serán que se les coordine, proponga, que se les hagan proposiciones de desarrollo?, ¿esas son las demandas más sentidas de los michoacanos? Yo creo que no. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Dado lo avanzado de la hora tendremos que terminar de discutir este asunto en otra sesión.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES TRECE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 54/96, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AGUILILLAS Y OTROS, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEL DOCE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE CREA DIEZ COORDINACIONES DE DESARROLLO REGIONAL COMO UNIDADES DESCONCENTRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Prosigamos con la controversia constitucional 54/96, de la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Para recapitular y concluir diré lo siguiente: En esta controversia hasta ahora hemos escuchado tres puntos de vista. Se promueve por cincuenta y cuatro Ayuntamientos

y se combate la ley, el acuerdo y los oficios. Después de algunas discusiones y deliberaciones consideramos que podíamos estudiar el acuerdo administrativo directamente frente a la Constitución y determinar si es o no violatorio de preceptos constitucionales.

El proyecto es ecléctico, dice que el acuerdo administrativo no viola el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no lo viola porque en ningún precepto del acuerdo aparece disposición alguna que signifique, al hablar de los coordinadores regionales, que estemos frente a autoridades, que todo lo que las coordinaciones hacen es ayudar a coordinar, a preparar planes de desarrollo, sin embargo, luego dice que los oficios que se transcriben sí son violatorios de dicho precepto porque sí se considera que los coordinadores son autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado. El proyecto considera correcto el acuerdo, pero que debe declararse la invalidez de los oficios.

La otra posición es la del señor Ministro Díaz Romero que dice que tanto el acuerdo, como los oficios son correctos, porque estamos frente a un tema, frente a una institución perfectamente constitucional: La desconcentración administrativa por región. Para él todo es constitucional y las coordinaciones están dentro de la idea de la desconcentración por región para permitir que lleguen las autoridades.

Recuerden ustedes la intervención del señor Ministro Aguirre Anguiano quien considera que alrededor de cada una de las diez coordinaciones regionales, hay un verdadero Gobierno en pequeño, porque ahí se encuentra cada una de las dependencias del Gobierno de Michoacán; ahí tienen oficinas y esto significa que los michoacanos no tendrán que ir a Morelia, sino que podrán resolver todo en cada una de las diez coordinaciones.

De declararse inconstitucional el acuerdo, dijo el señor Ministro Díaz Romero, significaría tanto como considerar inconstitucional la desconcentración administrativa por región y, por tanto, se acabaría con ella.

Esto me llamó mucho la atención y recordé la época en que no había delegaciones administrativas en el Distrito Federal y había necesidad de acudir a las oficinas centrales a tramitar los asuntos ¿Qué pasa ahora que hay delegaciones administrativas en el Distrito Federal, si algún ciudadano del Distrito Federal pide maquinaria para arreglar calles o que le pavimenten o que le arreglen una banqueta?, ¿a quién se la piden?, a la

delegación, a la oficina de la delegación que se encarga de esas cosas, y ¿si la delegación no se lo concede, qué puede hacer el ciudadano del Distrito Federal?, ¿irá con el gobernador del Distrito Federal? no, porque no es atribución del gobernador, es del delegado. No hay una instancia para el caso de que si el delegado no lo apoya se vaya con el gobernador del Distrito Federal. Entonces, me dirán ustedes que eso quiere decir que tales delegaciones son inconstitucionales y que si ahora se declaran inconstitucionales las coordinaciones materia de nuestra discusión, también lo serán las administraciones del Distrito Federal, no, no se podrán declarar éstas inconstitucionales hablando de autoridad intermedia, pues si bien lo son, no están dentro de la prohibición del artículo 115, fracción I, de la Carta Magna, porque en el Distrito Federal no hay Municipios y dicho precepto establece una prohibición constitucional para las autoridades intermedias, pero en relación con éstos.

Conclusiones: Primera. La creación de las coordinaciones regionales con las características de desconcentrar por región el Gobierno del Estado de Michoacán, releva al gobernador de la responsabilidad que contrajo al ser electo popularmente por los michoacanos, esto es, de ocuparse administrativa y políticamente de todo el territorio del Estado. Me pregunto si la creación de dichas coordinaciones tiene como objetivo acercar territorialmente la presidencia municipal a Morelia, al gobernador, ¿se puede cumplir de esa forma con el artículo 115, fracción I, constitucional? Bastaría con un fax para que llegaran más rápido las solicitudes de los michoacanos a Morelia.

Segunda. Los coordinadores en esa desconcentración por región, son prácticamente cada uno de ellos un gobernador, puesto que en cada coordinación se establecen oficinas de la Secretarías de Gobierno del Estado, por tanto, se toman decisiones administrativas y políticas por el coordinador, sin que esté contemplada una apelación, para que en última instancia el titular del Poder Ejecutivo en el Estado decida, por lo que las decisiones de las coordinaciones son definitivas y no fue para eso para lo que el gobernador fue electo por el pueblo de Michoacán.

Tercera. Considerar que es constitucional acercar la administración del Estado a los Municipios es, en mi opinión, ver el problema desde un punto de vista simplista, ajeno a las realidades políticas, administrativas e históricas de la prohibición de autoridad intermedia que establece dicho precepto constitucional. Estuve meditando sobre esto y pienso que el considerarlo constitucional es tropezarse con el artículo 115, fracción I, de la Constitución.

Ahora, vean ustedes lo que presentó el procurador general de la República en la página 71 *in fine*, dice: "Ubicados en el marco constitucional del estudio del artículo 115, la prohibición a que se refiere el mismo precepto establece que no podrá mediar una autoridad que invada la competencia ni la autonomía del Estado ni del Municipio.", el enfoque es incorrecto.

Sigue con ello en la página 72, en donde señala: "Tal prohibición se traduce en la imposibilidad de que exista la figura jurídica, entiéndase una autoridad que asuma funciones previamente concedidas al Municipio,...". No, los coordinadores no asumen funciones previamente concedidas al Municipio, los coordinadores están entre el Municipio y el Gobierno, si el primero quiere algo ya no lo pide al gobernador, lo pide al coordinador. Continúa inmediatamente diciendo el procurador, creo yo que equivocadamente, lo siguiente: "...y con ello, en consecuencia, se produzca un detrimento de su propia libertad y autonomía, en resumen, el factor determinante para considerar la figura de 'autoridad intermedia' es la función que el órgano asume.". En eso tiene razón, pero no porque asuma funciones previamente concedidas al Municipio.

Luego dice el procurador general de la República: "En el caso del acuerdo impugnado que tiene como objetivo fundamental el coordinar los programas y acciones de las representaciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado en las regiones de que se trate,...". No, no es nada más coordinar los programas y acciones de las representaciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo, es ejecutar, como bien lo dijo el señor Ministro Díaz Romero, y no apoyar, como lo dice el procurador, pues se le transfirieron atribuciones y funciones al coordinador que tenía antes el gobernador, si sólo fueran funciones de coordinar, coadyuvar y apoyar las diversas funciones administrativas, pues eso no serían decisiones, las que son lo más sentido de los michoacanos, no, lo que ellos quieren es el apoyo inmediato.

Sigue aquél manifestando: "..., sin significar que la simple intervención de una autoridad dentro de un territorio pero que depende de un mismo nivel de gobierno y que ejerce las funciones encomendadas a éste de manera descentralizada, sea inconstitucional, pues esta situación debe deslindarse atendiendo a las funciones que realiza.". Creo que las funciones que realiza son auténticas de autoridad.

Continúa el procurador general de la República, diciendo: "Se debe partir del principio de que los órganos desconcentrados tienen su origen en

una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo, o del régimen general de una Secretaría de Estado, y de que la desconcentración administrativa no se limita a ser un simple instrumento técnico y legal —atención a estas últimas palabras— sino que adquiere matices de contenido eminentemente político, social y económico."; clara se ve aquí la existencia de una autoridad intermedia entre el Gobierno y los Municipios.

Por eso, no puedo aceptar la primera parte del proyecto y estoy de acuerdo con las consideraciones del señor Ministro Díaz Romero en el sentido de que se trata de autoridades, pero no puedo aceptar que puedan ser autoridades con funciones y decisiones, porque me tropiezo con el artículo 115, fracción I, de la Constitución, que prohíbe las autoridades intermedias. Gracias señor Ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No estuve presente en la sesión del dos de abril del año en curso, en la que se discutió con profundidad este tema, sin embargo, sí lo estuve cuando se inició la discusión de este asunto en la sesión del treinta de marzo de este año, e incluso adelanté algún punto de vista. Quisiera expresar a ustedes los razonamientos y las conclusiones a las que he llegado; primero, dos comentarios preliminares.

He leído con gran cuidado toda la versión taquigráfica en la que prácticamente intervinieron los diez Ministros, y analizado lo que dijo cada uno, he tenido la tranquilidad de que, si bien se ve un lenguaje coloquial, éste permite claramente desentrañar las ideas que se exteriorizaron; aun tuve la sensación de que, en su intervención aclaratoria, el presidente modificó su postura inicial cuando vio con cuidado algunos documentos.

El segundo comentario quisiera que se tome en cuenta para decisiones posteriores. Estos asuntos de gran trascendencia no deben resolverse en una sola sesión, ya que resulta indispensable que se dé tiempo a quienes no estén presentes, e incluso, hasta donde sea posible, a quienes sí lo estén, para que se mediten con serenidad los puntos de vista y de esa forma se puedan despojar de todo aspecto, tono de voz, pasión y emoción, las participaciones, y se tenga la frialdad de ver exclusivamente las consideraciones que se han esgrimido. Eso fue lo que permitió llegar a una conclusión que me resulta plenamente convincente.

Debo decir que este asunto es de excepcional importancia, no sólo para el Estado de Michoacán, sino prácticamente para todos los Estados de la República y, por ello, la decisión que tome el Pleno de la Suprema Corte de Justicia debe ser cuidadosamente sopesada, ya que de esto se seguirán situaciones de carácter jurídico, político, económico, y social en todos los Estados de la República.

Debo manifestar que al principio estaba sustancialmente de acuerdo con el proyecto, incluso dije que pensaba que debía considerarse violatorio del artículo 115 constitucional, no solamente el acto administrativo, sino también el acuerdo que le da origen, en razón de que la actuación del coordinador no era sino de conformidad con las facultades que se le daban en el acuerdo.

Creo que la situación es sumamente clara, indudablemente las coordinaciones son autoridades. Me parece que el señor Ministro Díaz Romero en alguna de sus intervenciones dijo que si no fueran autoridades, no tendría sentido establecer figuras simbólicas a lo largo del territorio de Michoacán que no tuvieran ninguna función de toma de decisiones, ya que sería antinómico y absurdo. Comparto este punto de vista.

Pienso que primero se debe despojar al problema de toda consideración de carácter político, dado que, el que un coordinador pueda ser arbitrario, será una cuestión susceptible de combatirse a través de los instrumentos procesales idóneos; el hecho de que se puedan cometer todo tipo de abusos seguirá la misma línea.

Considero que el proyecto, desde luego, debe tener una parte en la que se reafirme el principio de autonomía municipal, toda vez que el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como función básica el salvaguardar este principio.

La intervención del señor Ministro Castro y Castro en el sentido de que no desvinculemos la expresión: "No habrá autoridades intermedias", de lo que es la naturaleza esencial del artículo 115 de la Carta Magna, me pareció de gran importancia; da lo mismo decir que el gobernador violenta la autonomía municipal a que la violenta una autoridad intermedia. El problema está en salvaguardar el principio de la autonomía municipal y que la decisión que tome la Suprema Corte, en cualquier sentido, tienda a salvaguardar dicho principio.

Pero surge el problema central, ¿en qué consiste la prohibición de que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y los Gobier-

nos de los Estados?, y aquí nos encontramos con un gran problema jurídico consistente en que el texto constitucional no define qué se entiende por autoridades intermedias y tampoco se define en los antecedentes.

Aquí tenemos un primer problema, ¿es autoridad intermedia cualquier tipo de funcionario que en un momento dado tiene una actuación que no sea del gobernador del Estado?, en otras palabras, ¿es autoridad intermedia el secretario de Educación de un Estado cuando hace uso de sus facultades porque no es el gobernador?, o ¿no es autoridad intermedia porque al actuar él, está actuando el gobernador? Ahí es donde en principio me aparto de una de las ideas del señor Ministro Díaz Romero. He llegado a la conclusión de que no son autoridades intermedias. Él dice que sí son. Yo sostengo que no lo son, porque dentro de nuestro orden constitucional sólo hay tres círculos. Aquí establecería mi teoría de los tres círculos, robando un poco la del señor Ministro Díaz Romero, éstos son: Autoridad federal, estatal y municipal.

¿Cuál es la autoridad intermedia entre la autoridad estatal y la autoridad municipal? Aquella que no es ni autoridad estatal, ni autoridad municipal, sino que se intercala a manera de un cuarto círculo entre ellas. Si en estas coordinaciones se encontraran elementos que no estuvieran dentro de la autoridad estatal, o que fueran invasión de la autoridad municipal, entonces, podríamos hablar de una autoridad intermedia, pero si estos coordinadores los encontramos perfectamente situados dentro de la órbita de atribuciones de alguna de las otras tres autoridades, no podrá hablarse de autoridad intermedia.

Creo que aquí vendría a perfeccionarse el sistema de acuerdo con la exposición del señor Ministro Díaz Romero. ¿Cómo podemos entender la autoridad federal?, no con la visión de mil novecientos diecisiete cuando, obviamente, no podía imaginarse nada de esto. La autoridad federal la podemos entender proyectada en tres círculos: La autoridad centralizada, desconcentrada y descentralizada, porque a través de esos tres círculos y de acuerdo con el principio de administración moderna, la Federación puede cumplir con las facultades y las atribuciones que la Constitución le está señalando. Para ello, de acuerdo con las leyes específicas, se darán los lineamientos para que bien, a través de una centralización que no va a ser el presidente de la República, sino secretarios de Estado con directores generales, con directores de departamentos, etcétera, que van a tener funciones de una autoridad que es la federal, o bien a través de un organismo desconcentrado, que va a tener facultades que se le van a entregar por la autoridad federal o a través de un organismo descentralizado, la Federación cumpla con lo que se le ha encomendado.

Lo mismo sucede con la autoridad estatal y puede o no suceder con la autoridad municipal. En un Municipio de organización muy compleja, por el número de habitantes con que cuenta —pensemos en Naucalpan, en Tlalnepantla— perfectamente puede ocurrir que si la Legislatura del Estado lo considera prudente, señale tres diferentes círculos de ejercicio de autoridad municipal que serán: Centralizada, desconcentrada y descentralizada. Lo mismo acontece, evidentemente, tratándose de la autoridad estatal: Centralización, desconcentración y descentralización, pero todo dentro de la esfera de la autoridad estatal, no como una autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, sino dentro de las facultades que la Constitución Federal y la Constitución Local tienen reservadas al Estado.

De esta manera, si uno analiza qué es lo que ocurre en el caso de Michoacán, nos encontraremos con que no se trata sino de un segundo círculo dentro del gran círculo de autoridad estatal que, por conveniencias administrativas, se estima pertinente que debe actuar.

¿Qué diferencia existe entre el secretario de Estado que se encuentra en la capital de éste, y el representante de esa secretaría que se encuentra en una de las coordinaciones sujeto al mando del coordinador que, sin ir más allá de lo que puede hacer el gobernador, está cumpliendo con una función administrativa?, ¿porque está allá varía su naturaleza esencial, de la que está dentro de la capital del Estado?, ¿qué diferencia hay en que lo resuelva el secretario de Estado que se encuentra en la capital, y que lo resuelva el delegado de esa Secretaría de Estado que se encuentra en la coordinación?, la diferencia, obviamente, es de cercanía y de utilidad ¿Va a hacer uso de facultades especiales que no tenga el Estado, que no tenga el Municipio? De ninguna manera. Lo único que podrá hacer la autoridad desconcentrada es lo que el gobernador del Estado, de acuerdo con sus atribuciones, le puede encomendar y nada más, mientras no exceda de éstas, no puede darse violación al artículo 115 constitucional.

Por ello, finalmente concluyo de la siguiente manera. En el caso se trata de una autoridad del Gobierno del Estado que pertenece a ese círculo, bajo la forma específica de organismo desconcentrado porque, primero, depende del gobernador, ejerce funciones que le delega éste, coordina a funcionarios de las Secretarías de Gobierno del propio Estado de acuerdo con las facultades atribuidas a esta órbita; segundo, no tiene atribuciones diversas a las del Gobierno del Estado; tercero, no tiene atribuciones propias de los Municipios. En consecuencia, es autoridad, pero no es auto-

ridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, por lo que no viola el artículo 115 de la Constitución.

Puede acontecer, este sería el colofón, que en las intenciones del gobernador y de los coordinadores, o en sus acciones, hubiera violaciones a dicho precepto constitucional, invadiendo la esfera de la autonomía municipal, pero ello sería en contra del orden jurídico establecido y entonces sí sería fundada la controversia que se planteara.

En el momento en que un coordinador del Estado, por ejemplo, se atribuyera funciones del Municipio, éste plantearía la controversia constitucional y señalaría como acto impugnado la orden, el acuerdo, la resolución de ese coordinador que está invadiendo la órbita que le reserva el artículo 115 de la Ley Fundamental.

Si en un momento dado, el coordinador se metiera en funciones que no son siquiera propias del gobernador, pues en ese momento se diría que ello es contrario al orden establecido constitucionalmente porque esta autoridad está invadiendo un órbita que no le corresponde, constituyéndose así en autoridad intermedia.

Pienso que esto se concatena exactamente con lo que fue la idea del Constituyente, en el sentido de que al hablar de autoridades intermedias, y ahí toma fuerza todo lo dicho por el señor Ministro Díaz Romero, se estaba refiriendo a esos jefes políticos que estaban por encima del gobernador o al margen de él y por encima de los Municipios. Esto, para mí, no ocurre en algo que dentro de los sistemas de administración moderna es perfectamente reconocido: La desconcentración administrativa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias. Estamos en un intercambio de ideas, que como se ha dicho, es de gran trascendencia para toda la República. La vez pasada yo decía que debemos tomar en alta consideración el tema porque casi no hay Municipio que no plantee de una o de otra forma, la violación al artículo 115, fracción I, de la Carta Magna, quejándose de que hay autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado. Aquí es donde nosotros debemos tomar en cuenta el problema fundamental que nos presenta la señora Ministra Sánchez Cordero en su proyecto, la interpretación de tal fracción, que dispone

que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Como miembros de la Suprema Corte de Justicia estamos obligados a interpretar, a desentrañar qué cosa es lo que quiso decir el Constituyente en mil novecientos diecisiete y cómo debe entenderse en el momento actual en que se está aplicando la Constitución.

Si nosotros entendemos "autoridad intermedia" así, de manera gramatical, parece dar a entender que cualquiera que se interponga entre el Municipio y el gobernador, podrá ser considerada como tal y, por tanto, violatoria de los principios constitucionales. De aquí que en algún momento yo manifestara que si tomamos en consideración el centro propiamente dicho del Gobierno del Estado que es el titular del Gobierno, pudiera entenderse que cualquiera otra autoridad pudiera ser intermedia.

El señor Ministro Castro y Castro con esa agudeza de pensamiento que le caracteriza dijo que no podríamos llegar a una solución de ese tipo, porque entonces, en lugar de enviar a los Municipios a que traten con estos coordinadores, simple y llanamente los vamos a mandar a que traten con el Gobierno del Estado o con sus secretarios de Estado, lo cual vendría siendo como el parto de los montes. No, hay que ir más a fondo, hay que ir a los precedentes, a los momentos históricos que ha vivido nuestro país.

En la actualidad, nosotros tenemos una idea vaga de lo que era el jefe político o las prefecturas. No nos damos cuenta sino de una manera muy abstracta, que de algún modo intervenían sobre la autonomía municipal.

Me di a la tarea de encontrar alguna ley que nos sirviera de guía y tuve la suerte de lograrlo. Les voy a leer algunos artículos de una ley del veintiséis de marzo de mil novecientos tres, expedida por don Porfirio Díaz, llamada Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal: "Artículo 2o. El territorio del Distrito Federal se divide, para su administración, en trece municipalidades que serán:...". Aquí menciona lo que en gran parte constituyen en la actualidad las delegaciones en las que vivimos, con sus límites y todo.

"Artículo 18. El Distrito Federal es parte integrante de la Federación. En el orden legislativo se rige por las leyes que para su régimen interior

dicte el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le concede la fracción VI del artículo 72 de la Constitución y en el orden administrativo, político y municipal, depende del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, menos en lo que, por ley expresa, corresponda a otras secretarías.

"Artículo 19. Los Ayuntamientos conservarán sus funciones políticas y tendrán en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto."

"Artículo 22. En cada una de las municipalidades en que se divide el Distrito Federal, habrá un Ayuntamiento, que residirá en la cabecera y que será electo popularmente en elección indirecta en primer grado."

"Artículo 24. En cada una de las municipalidades foráneas, habrá un prefecto político que tendrá a su cargo el Gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su circunscripción."

"Artículo 25. Los prefectos políticos serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, y en el ejercicio de sus funciones estarán directamente subalternados al gobernador, al director de Obras Públicas y al presidente del Consejo Superior de Salubridad, en lo que corresponda a los ramos de cada uno de estos funcionarios."

Hago un paréntesis para pedirles a ustedes que observen cómo, pese a que algunos artículos de esta ley le dan facultades de elección indirecta a los Municipios, no es el Ayuntamiento el que ordena, el que toma las decisiones, sino que es el prefecto político nombrado directamente por la Secretaría de Gobierno, y es ante quien se rinde cuentas.

"Artículo 26. En las poblaciones que no sean las cabeceras de municipalidades, se establecerán comisariados de policía nombrados por el gobernador del Distrito, con aprobación de la Secretaría de Gobernación, que desempeñarán las funciones que le señala esta ley, y serán subalternados a los prefectos."

"Artículo 59. Para ser prefecto político o comisario de policía se requiere ser, ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles."

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades, y con tal carácter ejercerán las funciones que las leyes les encomiendan."

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados en lo relativo a cada ramo al gobernador, al director general de Obras Públicas o al presidente del Consejo Superior de Salubridad, según corresponda por el ejercicio de que se trate."

"Artículo 63. Los prefectos tendrán a sus órdenes las fuerzas de policía que existan en sus respectivas municipalidades y las que el Gobierno del Distrito les asigne."

"Artículo 64. Además de las funciones que los artículos anteriores señalan a los prefectos tendrán especialmente las siguientes:...", y aquí una lista larga de las funciones. Se señalan algunas como cuidar el orden y la seguridad pública en su demarcación, vigilar el cumplimiento de leyes, decretos y reglamentos, etcétera.

Al final, como uno de los últimos capítulos encontramos al denominado: "De los Ayuntamientos"; su primer artículo dispone: "Artículo 69. En cada municipalidad habrá un Ayuntamiento, que residirá en la respectiva cabecera."

"Artículo 70. Los Ayuntamientos se compondrán de concejales electos popularmente, en elección indirecta en primer grado, en los términos que disponen las leyes vigentes, y durarán en su encargo, cuatro años."

"Artículo 72. El cargo de concejal es honorífico, no tendrá remuneración, ni sueldo alguno, pero los concejales en ejercicio, quedarán exentos de otro servicio público gratuito."

"Artículo 82. Son atribuciones de los Ayuntamientos: I. Presentar al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación exposiciones acerca del estado de los servicios públicos en sus respectivas municipalidades iniciando las medidas que estimen convenientes para el mejoramiento de dichos servicios; II. Vigilar en su demarcación respectiva, el servicio de los ramos administrativos..."

"Artículo 92. Los Ayuntamientos estarán bajo la inspección y dependencia del gobernador del Distrito en la ciudad de México y de los prefectos políticos en las municipalidades foráneas, respecto de las funciones electorales que les asignan las leyes."

Estaba yo por conseguir, pero desgraciadamente no me dio tiempo, una ley similar que fuera de alguno de los Estados de la República. Ésta,

que leo, es del Distrito Federal como estaba antes de la Constitución de mil novecientos diecisiete, pero creo que nos da una buena idea, porque entonces en el Distrito Federal había municipalidades de la forma en que estaba concebido tanto el funcionamiento del Ayuntamiento como las atribuciones que tenían los jefes políticos y las prefecturas y comisariados.

Lo que llevaba adelante esta forma de entender el funcionamiento municipal no era más que una de las dos formas que hay para tratar con los Municipios: La forma centralizada y la forma descentralizada. La primera, siguiendo estos pasos que acabo de leer, fue copiada de Francia en donde dio magníficos resultados, creo que todavía existe, aunque no estoy muy seguro de ello, lo cierto es que al trasplantarlo a la República Mexicana dio pésimos resultados por la supremacía que tenían los jefes políticos sobre los Ayuntamientos, éstos no eran más que consultores y vigilantes, pero quienes llevaban el peso de las funciones fundamentales del Municipio eran los prefectos políticos y de aquellas poblaciones, digamos ajenas a la cabecera del Municipio, eran los comisariados.

Cuando la vez pasada alguien manifestó que los jefes políticos en aquella época no eran más que organismos desconcentrados, estaba muy lejos, creo yo, de la realidad, y no es así, por eso traje esta ley que si bien no da la idea completa en relación con leyes que son estatales y de tratamiento municipal, sí nos da una idea cabal de cómo era esa organización centralizada, rígida, que iba de la presidencia de la República a los Estados, y de los Estados a los Municipios; era una línea recta y rígida.

En contra de eso precisamente se levantaron muchas voces durante la época prerrevolucionaria, y si bien es cierto que en muchas ocasiones se dijo que se estaba en contra de los jefes políticos y de las prefecturas, en ninguna parte de la Constitución vemos que haya una mención a tal prohibición ¿Qué es lo que se dice al respecto? Lo que se dice es que no habrá autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado, y nosotros, a través de ese paso que ya hemos dado antes, y que es el de ubicar estas autoridades intermedias en la persona de los jefes políticos en el funcionamiento de las prefecturas, dimos un cierto avance que ahora estamos obligados a seguir.

Esta idea debe desentrañar —a mi modo de ver las cosas— que las autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución, son aquellas autoridades que como remedos de los jefes

políticos pudieran intervenir sobre los Municipios, interfiriendo de alguna manera con su esfera competencial.

Si volvemos a leer el artículo 115, vemos que la Constitución de mil novecientos diecisiete y sus reformas, no hacen más que cambiar el sistema, y en lugar de ser un sistema centralizado rígido, se adopta para los Municipios un funcionamiento descentralizado en donde los Ayuntamientos son electos popularmente por elección directa. No quiere la Constitución, haciendo eco de las desventajas que tuvo el sistema de prefecturas políticas, que haya autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Si nosotros quisiéramos encontrar una forma de entender qué son las autoridades intermedias que prohíbe dicho precepto constitucional, en resumen, tendríamos que llegar a la conclusión de que se trata de autoridades que afectan perjudicialmente la autonomía municipal.

La relación centralizada municipal tiene estas características fundamentales que me voy a permitir leerles en una apretada síntesis, así como comentarles también cómo se identifica mucho con la figura de la prefectura política: "1a. La relación centralizada tiene en primer lugar que el Municipio se encuadra dentro de una estructura jerárquica de la cual dependen los Municipios y los Ayuntamientos de órganos estatales y nacionales.", hay una línea vertical rígida de mando.

"2a. La esfera de competencia del Municipio en esta relación u organización centralizada es de límites confusos.", como los que acabo de leer. Solamente tienen los Municipios a través de sus Ayuntamientos, en un párrafo muy pequeño, funciones de vigilancia y petición para que se hagan algunas reformas o se creen determinados órganos o se haga de alguna manera diferente el funcionamiento de estos."

"3a. Las facultades del Estado en esta organización centralizada, crecen enormemente a costa del Municipio y le son impuestas a éste.."

"4a. El Municipio sólo es, en el mejor de los casos, el ejecutor de normas y decisiones federales y estatales, pero por regla general es solamente un vigilante."

"5a. Los órganos municipales, no se crean por voluntad popular, cuando mucho se hacen de modo indirecto.", como lo acabamos de ver.

A un lado de estas características que provienen de la organización centralizada se encuentran las características que provienen de la organización descentralizada que, a mi modo de ver, son las que adopta la Constitución de mil novecientos diecisiete y las reformas posteriores que ha sufrido el artículo 115 de la Ley Fundamental. Las características de este tipo de organización son:

1a. Al lado de lo que el Municipio se encuadra dentro de una estructura jerárquica, vertical y rígida, entendemos que en esta organización descentralizada, el Municipio está libre de relación jerárquica, no hay intermedios entre el Municipio y los órganos estatales y nacionales. Hay una línea estructural con estos de carácter flojo, laxo, suelto, distendido. Es importante que pensemos en esto: No quiere decir que en esta organización descentralizada, el Municipio sea una pequeña República, de ninguna manera, tendrá siempre que formar parte del Estado, pero desde el punto de vista interno tiene sus propios órganos electos popularmente, hay una importancia muy grande entre la concepción descentralizada y el sistema democrático existente. El Ayuntamiento tiene sus propias funciones, lo que no quiere decir, repito, que esté al margen del Estado y al margen de la Federación, pero tiene lazos de alguna manera distendidos o flojos, de la misma forma con toda proporción guardada, existe la relación entre la Federación y los Estados.

2a. En esta organización descentralizada, los órganos municipales y los demás órganos estatales y federales tienen bien demarcadas sus respectivas esferas de competencia.

3a. El Municipio tiene amplias facultades que ejerce por decisión propia, por regla general.

4a. El Municipio, aunque aplica las normas federales y estatales, crea también sus propias normas, tiene facultades, como lo recordaremos conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución, para expedir sus propios reglamentos, para expedir bandos de policía y buen gobierno, y para expedir circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

5a. Los órganos municipales se integran por votación democrática.

Si nosotros comparamos estas dos formas de relaciones del Estado y del Municipio, creo que debemos llegar a la conclusión de que las autoridades intermediarias que prohíbe el artículo 115, fracción I, constitucio-

nal, son aquellas que inciden sobre las facultades que constitucionalmente están resguardadas autónomamente para el Municipio.

Ahora, llegado a este punto, si es que se acepta esta forma de pensar que es muy cercana a la que expuso el señor Ministro Azuela Güitrón, debemos concluir que las coordinaciones que se crean en el Estado de Michoacán de ninguna manera van a molestar la autonomía municipal, no se meten para nada ni con la toma de decisiones autónomas del Municipio, ni con alguna otra de las facultades que a ellos les corresponda, lo único que se hace es acercar a la región un órgano desconcentrado para que puedan relacionarse mejor. En ningún momento se puede decir que tengan prohibido acudir al Gobierno o a las secretarías correspondientes, ni siquiera estamos en presencia de un organismo descentralizado, sino de un órgano desconcentrado que, repito, no incide sobre las facultades que constitucionalmente están resguardadas autónomamente para el Municipio.

En la primera lectura que le di a los oficios impugnados, me pareció que el coordinador se estaba constituyendo en un gestor de los Ayuntamientos, el gestor administrativo, para nada político, solamente administrativo, pero al leer los oficios con más detenimiento, uno llega a la conclusión de que no es cierto, ya que se le dice al presidente municipal que él debe gestionarlo ahí, no se le dice que acuda para que le sirva de gestor o intermediario; no, el presidente o los regidores correspondientes deben ir ahí para tener los apoyos de manera más accesible, repito, este núcleo desconcentrado no está fuera del Gobierno del Estado, es el Gobierno, es parte de él, entre éste y el Municipio no hay ninguna autoridad intermedia.

Esas son pues, en apretada síntesis, las razones por las cuales considero que en este caso tanto el acuerdo que estamos examinando como los oficios correspondientes, que no son más que la aplicación del acuerdo, no implican la existencia de un órgano intermediario entre el Municipio y las autoridades estatales. Podemos leer las facultades correspondientes, ya lo hicimos la vez pasada, y en ninguna de ellas se les otorgan facultades que alteren el ritmo de la autonomía municipal. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Con mucho interés escuché a los señores Ministros Góngora Pimentel y Díaz Romero expre-

sarse acerca de qué son autoridades intermedias y si el decreto de desconcentración administrativa del gobernador de Michoacán que analizamos realmente crea o no una autoridad intermedia.

Muy interesantes los planteamientos de los señores Ministros Azuela Güitrón y Díaz Romero, pero en el fondo no escuché hoy nada que sustancialmente fuera diferente de aquello que escuchamos en las otras ocasiones en que hablamos de este tema. Se reconfirma hoy, con diferentes argumentos, muy doctos algunos de ellos, que autoridad intermedia es aquella que invade esferas, que toma para sí atribuciones que no le son propias y que para que lastime a un Ayuntamiento, a un Municipio, debe suprimirle o traslapar sus esferas de competencia, las atribuciones que le son propias.

Me pregunto: ¿Por qué la Constitución no prohibirá escuetamente que en forma alguna a los Ayuntamientos, a los Municipios, se les invadan sus esferas?, y ¿por qué se referirá a autoridad intermedia la Constitución? Como que no se antoja que para denominar lo mismo, "una invasión de esferas", haya utilizado el Constituyente el giro de autoridad intermedia. ¿No será por ventura que no quiso mediadores, medianeros algunos, que pensó en una cómoda inmediatez para el manejo de las relaciones municipales y que existe a este respecto un principio real de inmediatez? Pienso que sí, que las tres esferas, que como tres círculos nos ponderaba el señor Ministro Azuela Güitrón y que nos destacaba el señor Ministro Díaz Romero con muy similares conceptos, podrán no implicar autoridad intermedia, siempre y cuando no sea obligado para los Municipios recurrir a ellas en el desahogo de sus relaciones con el Gobierno del Estado.

Si el ir con el coordinador fuera algo absolutamente optativo, estaríamos hablando de algo respecto de lo que, desde luego, al no implicar una obligada intermediación, nada tendría que reprochar ningún Municipio, pero ¿será eso cierto? El señor Ministro Díaz Romero nos decía hace un momento que de lo que se sigue del decreto que comentamos, no impide la relación directa.

Bueno, en este aspecto pedía en mi intervención pasada un poco de realismo como medio de interpretación constitucional. Si le hacemos caso a ese realismo, si tomamos el conocimiento común de las cosas que pasan, nos daremos cuenta de que en la tesitura del gobernador, — y estoy hablando de actos de aplicación desde luego—, sí es un intermediario obligatorio, sí es una autoridad intermedia el llamado coordinador regional o la coordinación regional, con atribuciones muy específicas

dimanadas del propio decreto ¿Qué es lo que pasa entonces?, que el principio de inmediatez que parece sugerir el Constituyente, se va por la borda en tanto éstas que sí son autoridades tengan que intermediar necesariamente aquellas relaciones.

Se me dirá: "Lo que tú estás diciendo es que es autoridad intermedia cualquier organismo desconcentrado.", y a ello daría contestación de la siguiente forma: "En tanto para el Municipio sea obligatorio recurrir a él, sí será la autoridad intermedia que prohíbe la Constitución."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quiero por un lado, reforzar mi argumento con algo que dijo el señor Ministro Díaz Romero y que me parece perfectamente lógico.

Cuando la Constitución Federal al regular la situación de los Municipios establece la prohibición de crear autoridades intermedias, ¿a quién se dirige? Se dirige fundamentalmente a las Legislaturas de los Estados, pues éstas, que tienen facultades de legislar en torno a todo lo del Estado, podrían crear este tipo de autoridades no necesariamente, como dice el señor Ministro Aguirre Anguiano, sustrayendo facultades del Municipio, lo cual claramente sería violatorio del artículo 115 de la Carta Magna, sino dando a aquellas entidades, facultades propias del Estado que se apartarían del gobernador.

Creo que el problema está un poco en darle contenido a lo que debemos entender por Gobierno del Estado, ya que es el término que utiliza la Constitución. Cuando actúa un secretario de Educación, un secretario de Salud del Estado, se trata de Gobierno del Estado. De acuerdo con la interpretación del señor Ministro Aguirre Anguiano, estos también mediatizarían, también serían intermediarios. Parece que él identifica Gobierno del Estado con aquello que de manera directa realiza el gobernador, sin embargo, el Gobierno del Estado está integrado por todas las autoridades centralizadas, los organismos desconcentrados y, en su caso, los organismos descentralizados que realizan funciones de derecho público de acuerdo con su propia naturaleza; eso es Gobierno del Estado.

Por ello, incluso con la precisión que hizo el señor Ministro Díaz Romero, si bien desde un punto de vista literal lo intermedio es todo lo que está

entre lo que hace el Estado y lo que hace el Municipio, desde un punto de vista jurídico no. Desde este punto de vista, autoridad intermedia es lo que ni es Municipio ni es Gobierno del Estado, sino que está en un círculo novedoso creado legalmente, o por vía de hecho, pero distinto al Gobierno del Estado y al Gobierno del Municipio.

Plantea el señor Ministro Aguirre Anguiano algunas cuestiones que quisiera refutar. ¿Por qué la Constitución no se limita aquí simplemente a decir que se respete la esfera de las atribuciones?, pues por la explicación que proporciona el señor Ministro Díaz Romero, porque venimos de un mundo porfirista en donde existe la figura de jefes políticos, de prefecturas políticas creadas por ley, que están entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, entonces, la Constitución Federal trata de poner énfasis diciendo que no deben crearse este tipo de autoridades. Por otro lado, podría establecerse una órbita de atribuciones especial, configurada por elementos propios del Estado, diciéndose: "Esto se lo quito al Gobierno del Estado y se lo cedo al Gobierno de esa entidad intermedia.", y entonces se tendría que ir con ésta, no porque en realidad sea un órgano del Gobierno del Estado, sino porque es un órgano con el que se tiene que tratar necesariamente, ya que es paralelo al Gobierno del Estado. De modo tal, veo que hay perfecta justificación para que el Constituyente se haya referido a este tema.

Por otra parte, veo muy débil el sustento de la posición contraria. Se da el argumento de la inmediatez, pero no he escuchado alguno que derive del texto constitucional, de la exposición de motivos, del contexto histórico en el que se produjo la situación que estableciera que debe ser algo inmediato; e ¿inmediatez en qué sentido?, ¿de tipo físico, jurídico? De tipo jurídico es más la que se da cuando el órgano está cerca del Municipio que cuando está lejos, porque jurídicamente está frente al Gobierno del Estado con la ventaja de que le han acercado al órgano para que pueda más fácilmente entender su problema.

Algo que no se ha dicho y que quiero añadir es que debemos ser muy cuidadosos para que, so pretexto de estos formalismos de técnica jurídico-política, no nos olvidemos de quién está justificando estas medidas: El gobernado. Todo esto tiene un sentido: Que sean los gobernados los que reciban un mejor servicio, no es un prurito político consistente en que al Municipio no se le toque, aunque con ello se arruine al gobernado, no, el que no toquen al Municipio busca que el gobernado reciba mayores beneficios y, como lo explicó el señor Ministro Díaz Romero, ¿cuándo recibe mayores beneficios éste?, ¿cuándo a ese órgano

del Gobierno del Estado lo tiene cerca, conociéndose así cuál es la problemática, o cuándo tiene que ir hasta la capital a hablar con el gobernador?

Como que suena romántico pensar en un gobernador del Estado, con puertas abiertas, que reciba a todos los presidentes municipales y resuelva directamente sus problemas.

En la complejidad del mundo de mil novecientos noventa y ocho, para poder resolverse la infinidad de problemas que se presentan, se necesita de muchas dependencias, muchas oficinas. Imaginémosnos que hay una necesidad en una región, ¿quién la conoce mejor, el coordinador de la misma o el gobernador del Estado?, pues el coordinador. De otro modo qué sucedería, vamos a suponer que el gobernador recibe al presidente municipal y aquél le pregunta: ¿Cuál es el problema? Éste responde: "Fíjese que tenemos esto.". El gobernador lo que diría en este supuesto sería: "Consulten con el coordinador, que nos informe bien qué es lo que está sucediendo."; entonces, administrativamente, se tendría un ir y venir. Creo que esto es lo que justifica la importancia de la desconcentración y de la descentralización administrativa.

Se habló aquí, de que con esto se acababa con la desconcentración, pero no, yo creo que no. Una cosa diferente es el Distrito Federal, otra los Estados de la República, y otra la Federación. Pienso que sí se acabaría con la desconcentración y con la descentralización en los Gobiernos de los Estados y, entonces, tendríamos tres círculos, pero tres círculos en donde el central sería el Estado, exclusivamente centralización administrativa.

Un poco aquí, en un paralelismo de lo que dijo el señor Ministro Aguirre Anguiano, y para los que están sosteniendo un punto de vista diverso al que yo sostengo, parecería que la norma ideal para quienes no desean autoridades intermedias, es que el gobernador del Estado no tenga colaboradores sino que haga todo él solo, que responda de una manera directa y popular a lo que quiso el pueblo, y que sea él quien tome todas las decisiones sin ninguna colaboración, ya que sería autoridad intermedia entre él, el Gobierno del Estado, y los Municipios.

Por ello, de todo lo que se ha dicho, me convence más que es la posición al respecto del artículo 115 constitucional la que debe prevalecer, eso sí, enriquecida por lo que el señor Ministro Díaz Romero ha dicho, pues ello sería fundamental para sustentar con mucha solidez este problema.

En cuanto a política judicial, este criterio sería un precedente importante porque actualmente, respecto de cualquier cosa que huele a autoridad intermedia, se plantea una controversia constitucional alegando un contexto meramente político de literalidad del precepto, pues se dice que es autoridad intermedia porque se encuentra entre el presidente municipal y el gobernador.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un estudio muy consciente, debe establecer que el artículo 115 constitucional tiene como principio la defensa a la autonomía municipal, la prohibición que existe para los Congresos Estatales de crear alguna autoridad intermedia y lo que debe entenderse por Gobierno del Estado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias. Mi exposición era y sigue siendo en el sentido de que antes que nada, y fue la moción del señor Ministro Góngora Pimentel, debemos ponernos de acuerdo respecto a qué vamos a entender por autoridad intermedia, porque si cada uno de nosotros tiene una idea preconcebida de lo que es la autoridad intermedia, de acuerdo con ello construye toda una exposición, como la que acabamos de oír, y obtiene su propia conclusión, pero nos falta el cimiento.

Se dice, el señor Ministro Castro y Castro lo apuntó desde la ocasión anterior, que por autoridad intermedia podríamos entender aquella que incide, que se apropia de las atribuciones del Municipio para ejercerlas por encima del Ayuntamiento constitucional. Creo, como el señor Ministro Aguirre Anguiano, que entender así el concepto de autoridad intermedia le quita todo sentido a la prohibición del artículo 115 de la Ley Fundamental.

La esfera municipal de autonomía está protegida, aunque la Constitución no diga que no debe invadirse la esfera de atribuciones municipales, tampoco dice que no debe invadirse la de los Estados, ni que los Estados no deben invadir la de la Federación, pero las controversias constitucionales tienen como sustento, precisamente, la defensa de las respectivas esferas de atribuciones contra actos de otra autoridad que causen esta afectación.

Si viéramos el concepto de autoridad intermedia en el sentido que propone el señor Ministro Castro y Castro, creo que les haríamos muy

flaco favor a los Municipios de México, porque les estaríamos subsumiendo, en el concepto de autonomía municipal, la prohibición del establecimiento de una autoridad intermedia. Por lo anterior, primero que nada debemos esforzarnos por ponernos de acuerdo respecto a qué debe entenderse por autoridad intermedia.

Hay una tesis de un asunto en el que fue ponente el señor Ministro Díaz Romero, que aparece en la página 167 del proyecto, donde se da un concepto de la autoridad intermedia que prohíbe el artículo 115 constitucional. Esta tesis dice así: "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 tomados por los diferentes niveles de Gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que implique sustitución o arrogación de sus facultades."

Esta tesis parece más bien encaminada a la autoridad de hecho, cuando señala que una persona, ente o autoridad, no deben tener facultades o atribuciones que les permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión dice: "...que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de Gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades...", es decir, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permita, y si se creara una autoridad facultada para hacer más allá de lo que la ley expresamente le permite, estaríamos ya en presencia de esta hipótesis, y esta prohibición tiene la finalidad de impedir que la conducta de la autoridad inter-

media se traduzca en actos o hechos que interrumpan la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio.

Se usó aquí el adjetivo "directo" para calificar la forma de comunicación, pero se habla de Gobierno. Como decía el señor Ministro Azuela Güitrón, tenemos también que ponernos de acuerdo respecto a qué vamos a entender por Gobierno Estatal, casi todos hablamos y pensamos en la figura del gobernador cuando el Gobierno está constituido por tres Poderes diferentes, y en conjunto puede entenderse que éstos forman el Gobierno de un Estado.

Mi punto de vista personal es que el aspecto de invasión de esferas está protegido por el principio de autonomía municipal que establece el artículo 115 constitucional, y que esta prohibición de autoridad intermedia es el cimiento, el origen de esa autonomía, que fue lo primero que se estableció en favor de los Municipios en la Constitución de mil novecientos diecisiete.

Por ejemplo, en la lectura de las prefecturas políticas que nos hizo favor de hacer el señor Ministro Díaz Romero, no veo que allí haya habido invasión de la esfera municipal, no había un catálogo constitucional de derechos municipales y, por lo tanto, el ejercicio directo de estos actos de autoridad y prestación de servicios por parte de un Gobierno Central, no constituía una invasión o indebido ejercicio de la esfera de atribuciones municipales, también hoy día hay autoridades estatales en cada uno de los Municipios, pienso solamente en las policías judiciales, en los Ministerios Públicos que dependen directamente del Estado y que actúan a veces sobre un solo Municipio, es en su propia jurisdicción en la que se desempeñan, coincidentemente con la del Municipio, pero ahí no hay una invasión de atribuciones a la esfera municipal.

Han existido casos como en Querétaro, donde los Municipios sustentan su derecho a ser ellos quienes nombren al director de Tránsito Municipal y a los policías encargados de ese servicio, y después del conflicto con las autoridades centralizadas, parece ser que en algunos casos se ha logrado que al menos, en determinados Municipios, el nombramiento de estos funcionarios y su actuación se rija por la normatividad municipal, pero cuando la desempeñaba directamente el Estado, no había una afectación a la esfera de atribuciones municipales, porque de acuerdo con el artículo 115 constitucional, no aparece allí el servicio de tránsito, es un servicio todavía centralizado en la inmensa mayoría de los Estados.

Decía yo que en mil novecientos diecisiete se prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre el Municipio y los Estados, y que con ello, apenas se ponen los cimientos de la autonomía municipal. Tengo aquí esta Constitución que me hizo favor de prestar el señor Ministro Román Palacios, en donde viene una relación de reformas y modificaciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aquí podemos observar que nueve reformas ha sufrido dicho precepto constitucional, sin embargo, no fue sino hasta mil novecientos cuarenta y seis cuando se determinó que los Municipios serán administrados por sus respectivos Ayuntamientos, y fue en mil novecientos ochenta y tres, cuando se reformó y adicionó todo el artículo para darle al Municipio la serie de atribuciones con las que actualmente cuenta.

Mi punto de vista personal es que debemos entender este concepto de autoridad intermedia en los dos sentidos, en el material y en el formal, que no debe haber impedimento, obstáculo o traba de ninguna naturaleza en la comunicación fluida entre los Municipios y los titulares de los Poderes Estatales o los titulares de las dependencias básicas de los propios Gobiernos, llamados ahora secretarios de Educación, etcétera, o los funcionarios principales del Gobierno Local.

Pero nos vamos a topar con otro problema, ¿qué autonomía municipal es la que debe preservarse a través de la controversia constitucional, la que establece el artículo 115 de la Constitución Federal, o aquella otra más amplia que ha sido agrandada por las Constituciones Locales?, porque en el presente asunto hay un concepto de violación muy importante, un concepto de anulación: Dicen estos Municipios que el fomento del desarrollo y progreso del Estado no es de la incumbencia exclusiva del Gobierno Estatal, porque el artículo 130 de la Constitución Local señala que los Municipios deben intervenir en el desarrollo estatal.

Este artículo 130 de la Constitución del Estado de Michoacán dice: "Artículo 130. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas para planear el desarrollo estatal y municipal."

Alegan los Municipios que a través del acuerdo que impugnan se trata de implantar un desarrollo no previsto en la Constitución Local: El desarrollo de una región, que la Constitución sólo habla de desarrollo estatal y desarrollo municipal, pero en todo caso, este desarrollo regional no se puede llevar a cabo por el Gobierno del Estado sin haber tomado el consentimiento, la anuencia de los Ayuntamientos que tienen derecho a participar

en los mecanismos y en las medidas necesarias para planear el desarrollo municipal.

¿Esta facultad forma parte del atributo jurídico de la esfera municipal?, ¿es algo que la Suprema Corte de Justicia debe examinar y preservar?, o nos vamos a dedicar exclusivamente a ver que no se le invadan a los Municipios las facultades que les confiere el artículo 115 constitucional. De esto, no hemos hablado y es importante porque simplemente decimos que no hay injerencia de estas delegaciones regionales en la autonomía municipal, y no la hay en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero los Municipios dicen que se les debió haber tomado en cuenta antes de crear una unidad administrativa secundaria, que tiene una finalidad en la que a ellos les corresponde participar.

Creo que debemos profundizar todavía más en el concepto de autoridad intermedia para, antes que nada, como cimiento para que este proyecto de resolución pueda desarrollarse, alcanzar un consenso respecto de qué vamos entender por autoridad intermedia.

La Constitución Local de Michoacán faculta al gobernador para celebrar convenios con los Municipios y, en otro precepto, se dice que esto se hará a través del secretario de Gobernación. Está prevista pues, la comunicación directa entre el gobernador del Estado y los Municipios, no solamente con autoridades del Estado de Michoacán.

Y otra cosa más, hay un planteamiento muy interesante en la contestación o informe que rinde el gobernador del Estado de Michoacán. Dice en una parte del escrito, con el que nos corrieron traslado, lo siguiente: "...la materia de toda controversia constitucional se circunscribe a determinar si un ente público de los contemplados en el artículo 105, fracción I, al expedir una norma general o al realizar un acto, lo hace constitucional o inconstitucionalmente, o sea, respetando o vulnerando la competencia de otro ente público.". Más adelante desarrolla la idea para llegar a decir que lo único que puede ser objeto de controversia constitucional es la invasión de esferas y no otra cosa.

Si llegáramos a la conclusión de que autoridad intermedia es aquella que invade la esfera de atribuciones municipales, estamos precisamente en la materia de una controversia constitucional, pero si llegamos a la conclusión diversa de que autoridad intermedia es aquella que se interpone entre el Municipio y los titulares de los órganos del Poder del Estado,

aunque no invada la esfera de atribuciones municipales, tendremos que ver si realmente tiene cabida o no una controversia constitucional para elucidar este tema.

También me llamó la atención, después de leer este argumento, cómo se contestan argumentos que al parecer no deben contestarse, como la competencia del gobernador para crear estos órganos, la violación a los artículos 14 y 16, porque si no se da la creación de una autoridad intermedia creo que los Municipios no tienen legitimación procesal activa para plantear otro tipo de argumentos.

Antes de este acuerdo que cubre la totalidad del Estado con diez delegaciones regionales, hubo creación de otras delegaciones para el desarrollo del Lago de Cuitzeo y otras dos o tres más. En estos casos, fuera de los Municipios directamente involucrados, no creo que ningún otro Municipio del Estado hubiera podido plantear una controversia porque se creó una delegación de esta naturaleza.

Esto es, la idea que yo he tenido desde que se reformó el artículo 115 constitucional, es que se ha graduado la carga y la demostración del interés jurídico de tres maneras diferentes. Para la acción de inconstitucionalidad no se necesita ninguna demostración de interés jurídico, basta la legitimación que la ley confiere, y por eso es válido que se planteen todo tipo de argumentos, aunque no afecten ni por asomo, a quien propone la acción de inconstitucionalidad. En la controversia constitucional ya se exige la afectación de un interés específico como condición para promover la acción. Decíamos en alguna ocasión lo siguiente: "No es posible que un Municipio de otro Estado, a quien no le afectan para nada las disposiciones, viniera a plantear una controversia contra el gobernador del Estado vecino por algo que no tiene nada que ver con él.", o lo que yo decía hace un momento: Se crea una comisión para el desarrollo de diez Municipios y, ajeno a éstos, viene otro a plantear la controversia en algo que para nada lo lesiona. Todo lo anterior a diferencia del interés jurídico en el amparo en el que sí debe ser personal y directo de quién ejerce la acción.

Hay esta prelación de diferente necesidad de demostración de un interés jurídico afectado, desde el personal y directo que exige el juicio de garantías, desde la afectación de la esfera competencial o de atribuciones de quien promueve la controversia constitucional, hasta la falta absoluta de afectación cuando la acción de inconstitucionalidad se plantea por personas que no reciben la más mínima afectación.

Esto también debemos considerarlo, porque tal vez deberíamos obtener del estudio, todos aquellos temas que no tienen que ver con la autoridad intermedia. Para mí es fundamental decidir si hay o no autoridad intermedia, ya que si la hay, la controversia es fundada, pero si no, hasta aquí llegamos y respecto de todos los demás planteamientos no tienen los Municipios legitimación para expresarlos porque no se da el acto de afectación que lo justificaría. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias. La intervención del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, como siempre de alto vuelo, tuvo a mi entender muchas ventajas, pero alguna desventaja. Las ventajas tan grandes que yo le veo son que nos dijo que no debemos quedarnos solamente con el aspecto de autoridades intermedias a que se refiere el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, sino que debemos atender también algunos otros problemas que están relacionados con este asunto; algunos anexos, por tanto, secundarios, pero también muy importantes como el alegato que se hace sobre el artículo 130 de la Constitución Local.

Lo que observo como desventaja es que en realidad no podemos pasar a los siguientes problemas a que él alude si no llegamos a algún acuerdo sobre cuáles son las autoridades intermedias que prohíbe el artículo 115, fracción I, constitucional. Aquellos problemas están allá un poco al margen, no debemos olvidarlos, creo que sería necesario abordarlos, pero después.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia leyó la jurisprudencia que se hizo, si mal no recuerdo, con motivo del problema de Oaxaca relativo a aquel organismo descentralizado que creó el Gobierno del Estado de Oaxaca, y respecto del cual, todos los Municipios que venían impugnando su creación le atribuían violación a esta fracción que tanto nos ha ocupado.

Cuando he mencionado en mis intervenciones que ya hemos adelantado algo, me estaba refiriendo precisa y justamente a este criterio que no fue fácil tomar; creo que marca un buen adelanto consistente, a mi modo de entender las cosas, en que por primera vez la Suprema Corte de Justicia identifica la autoridad intermedia que prohíbe el artículo 115 constitucional con aquella figura centralizada, desde el punto de vista estatal-municipal, que se llamaba jefe político o prefectura política.

Siempre he dicho que este criterio de la Suprema Corte, que creo que afortunadamente no fue comentado ni interferido con otras opiniones distintas, pasó muy bien. Sin embargo, aun cuando estoy fundamentalmente de acuerdo con ese criterio, creo que no debemos quedarnos ahí como si fuera un criterio congelado del que ya no pudiéramos pasar adelante; no, tenemos que dar, y lo he dicho en otra ocasión, otro paso más adelante.

En esto, quiero comentar que lo que urge por parte del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que nos pongamos de acuerdo, es lo que precisamente estamos tratando de hacer, y no venimos con conceptos prejuiciados. Yo no había pensado en este asunto realmente, lo comencé a hacer cuando se presentó éste por parte de la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero. No es un prejuicio la forma en que yo les he planteado la concepción de la autoridad intermedia prohibida constitucionalmente, no solamente es el deseo del señor Ministro Ortiz Mayagoitia que lleguemos a un acuerdo, sino que es deseo de todos.

El artículo 130 de la Constitución Local, establece una forma de coordinación entre el Estado, entre el Gobierno del Estado y los Municipios, para efectos de mejoramiento de la administración regional que puede darse en algunos ramos o en algunos lugares específicos, como el señor Ministro Ortiz Mayagoitia lo mencionó. Dejando aparte eso, quisiera yo adelantar solamente, que lo establecido en el decreto no quiere decir que se desconozcan esas facultades; hasta aquí me quedo nada más, y tal vez, más adelante, una vez que nos pongamos de acuerdo —espero que así lo hagamos— respecto de lo que es autoridad intermedia, volvamos sobre este aspecto.

Hay otra cuestión importantísima que trató el señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Dice que la argumentación que estamos examinando tiene que ver de alguna manera con la legitimación de los actores —perdón que no lo diga con toda la propiedad debida, pero así lo entendí—, y esa legitimación proviene del alegato de que los Municipios vienen invocando, es decir, una violación a su esfera competencial.

Estoy de acuerdo en que efectivamente este alegato es primario, es fundamental, y va de la mano con las argumentaciones que he mencionado de invasión de esfera competencial del Municipio, pero desgraciadamente no lo podemos adelantar en el estudio de los problemas que se nos vienen planteando, porque tendríamos que adelantar el fondo en materia de procedencia. Desgraciadamente, creo yo, tenemos

que entrar al estudio de este problema y no en el aspecto de procedencia, sino, básicamente, en el aspecto de fondo.

Desde el punto de vista de algunos señores Ministros, la autoridad intermedia es toda aquella que se erige entre la organización netamente centralizada del Gobierno del Estado y el Municipio, y desde esta perspectiva serían autoridades intermedias tanto los órganos desconcentrados como, con mayor razón, los órganos descentralizados, por tanto, desde este punto de vista tiene que haber una relación directa entre el Municipio y las autoridades que constituyen el núcleo centralizado del Gobierno del Estado. Con un poquito de extrema mención podríamos decir que esta relación directa debe darse entre el gobernador, entre el titular y el Municipio, pero no creo que eso pueda ser sostenible, ni siquiera por aquellos que previenen este tipo de concepción de autoridad intermedia, por eso lo dejo entre el Municipio y las autoridades centralizadas.

El otro punto de vista que yo me he permitido exponer, es que no basta que no podamos entenderlo en esa forma tan determinante por la mención simplemente gramatical, sino que tenemos que hacer una interpretación histórica que recoge, precisamente, el criterio jurisprudencial que leyó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, el cual también se menciona en el proyecto, y que se encuentra íntimamente relacionado con lo que diversos autores han establecido. Me voy a permitir leer nada más a dos autores.

El tratadista y Ministro don Felipe Tena Ramírez, dice: "La prohibición contenida en la fracción I del artículo 115, en el sentido de que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, aunque dirigida a extirpar las prefecturas como medio para favorecer la independencia de los Municipios, ha impedido, por excesiva, los consorcios municipales." Está hablando antes de las reformas de mil novecientos ochenta y tres, a partir de ese año, como ustedes saben, se amplía las posibilidades de coordinación en algunas fracciones el artículo 115 constitucional, tanto entre Municipios como localmente entre Municipios y Estado, pero parto de la base de que el artículo 115, fracción I, constitucional, según don Felipe Tena Ramírez, está dirigido a extirpar las antiguas prefecturas como medio para favorecer la independencia de los Municipios; esto se recoge en el criterio de la jurisprudencia.

Dice don Carlos Quintana, en su libro sobre el Municipio, lo siguiente: "En ese orden de ideas, puede afirmarse que una de las causas de-

terminantes de la Revolución fue el descontento de los pueblos y sus Ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas. Como señala Alberto Morales Jiménez: 'Ellas desplazaron en la dictadura a los Municipios libres.'. El enfrentamiento se hizo inevitable, aquellos se convirtieron en instrumento del control de Porfirio Díaz; éstos eran símbolo de la soberanía popular y de la democracia, por lo que —sigue diciendo el autor—, 'Allí donde había logrado mayor arraigo el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles.'. Leo otra parte: "La necesidad de la libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogida por los actores revolucionarios, bajo el lema del Municipio Libre.". Si alguna connotación pudiéramos darle a ese calificativo de "libre", con que se menciona al Municipio, sería libre de jefes políticos, libre de línea directa jerárquica centralizada.

Se trata pues, de que en ese primer paso que ya la Suprema Corte de Justicia dio, se identifica ya a las autoridades intermedias con lo que históricamente fueron los jefes políticos, al mismo tiempo que, como se dice en la jurisprudencia, venían a constituir una forma de obstaculizar la relación entre el Gobierno y el Municipio; también, como se dice en la jurisprudencia, venían a establecer una lesión sobre las facultades municipales. Obviamente que en ese momento no había facultades municipales como las tenemos ahora, como bien lo observa el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, pero también es obvio que debido a esa situación se crearon estos nuevos conceptos de autonomía, de democracia y de evitar cualquier interferencia dentro de lo que constituye la autonomía y la democracia del Municipio.

Este segundo punto, esta segunda forma de ver las cosas, y quisiera estar reflejando fielmente lo que se ha dicho anteriormente aquí, se basa en argumentos de carácter histórico, más que en argumentos de carácter locativo, para determinar qué es lo que se prohíbe que esté entre el Municipio y el Gobierno del Estado. Tenemos pues esas dos formas de ver y de conceptuar lo que es autoridad intermedia.

Ahora, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia nos dice: "No solamente eso, podemos ver la posibilidad —al menos así lo entendí— de que sean estas dos formas, estos dos conceptos lo que podríamos introducir para definir por parte de la Suprema Corte de Justicia, lo que es autoridad intermedia prohibida.". Lo juzgo un poco difícil, pero si llegamos a algún consenso sobre ese aspecto, bueno sería, aunque veo que si efectivamente seguimos con ese ámbito de distinción netamente geográfico o locativo, estamos desconociendo el avance que modernamente ha tenido

no solamente el derecho administrativo, sino toda la Administración Pública, y no sabemos qué otras formas de presentación vengan más adelante porque, obviamente, en mil novecientos diecisiete, como bien lo dijo el señor Ministro Azuela Güitrón, no eran conocidas las organizaciones descentralizadas, ni los órganos desconcentrados, no había más que el centralismo puro por un lado, y el Municipio por el otro, pero ahora estamos en otra presencia. Creo que si nosotros llegáramos a establecer, simple y llanamente, así sin más ni más, sin ver las funciones que en su caso le correspondan, lo que debe entenderse como autoridad intermedia prohibida, vamos a estar haciendo un favor, como dicen, muy flaco al sistema municipal, porque lejos de modernizar las instituciones estaríamos poniendo obstáculos a ello.

En fin, estoy en la mejor disposición de oír argumentaciones que vengan a constituir una cooperación de ideas para seguir adelante en este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Voy a ser muy breve.

Hay varias cosas que me preocupan; las fui anotando. La primera es que se ha hablado de que los Municipios están dentro de la descentralización administrativa por región. El autor mexicano que consideró al Municipio desde ese punto de vista, es decir, como organismo descentralizado por región fue don Gabino Fraga, quien dijo: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determina circunscripción territorial.". Más adelante señala: "Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, nos vamos a referir en particular a ella,...". En el estudio de tal doctrinario, lo ubica dentro de la descentralización administrativa a la que llama: Confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.

Esto no lo admite la doctrina mexicana posterior a dicho Ex-Ministro. En primer lugar se dice que la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales además de prestar servicios públicos y, en segundo lugar, que no existe jerarquía directa administrativa entre el presidente de la República o el gobernador y los Ayun-

tamientos, pues estos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, por lo que el Municipio es una célula política administrativa, que es la base de la organización de las entidades federativas y, como tal, debe estudiársele, y no en el concepto de descentralización por región.

Es cierto que don Gabino Fraga después explicó que el Municipio tiene muchas otras facultades, pero la terminología de descentralización administrativa por región está abandonada.

Me impresionó mucho la lectura de la ley porfiriana de mil novecientos tres, porque de la lectura de los artículos de esta ley se advierte cómo la Secretaría de Gobernación del presidente Porfirio Díaz, es la que nombra a las prefecturas o jefes políticos, a la policía; hay una línea centralizada del presidente de la República que baja sobre los Municipios del Distrito Federal, no es el gobernador del Distrito Federal, es el presidente de la República; aquí, en mil novecientos tres, sí habría un desfase de los tres círculos. Esto no pasaba en los Estados, en ellos el presidente no se metía a nombrar a las prefecturas o jefes políticos. Don Emilio Rabasa lo menciona en sus estudios de los jefes políticos, dice que en ellos recaía un cúmulo crecido de facultades, obligaciones, responsabilidades y honores, ya que ponían, controlaban y quitaban a los presidentes municipales, neutralizaban a los comandantes de la guardia nacional, sometían de grado o por la fuerza a los caciques, dependían en su nombramiento del gobernador del Estado y, como premio o castigo, se les hacía diputados a los Congresos Locales, algunos, incluso, llegaron a diputados federales.

Después, este mismo doctrinario dice en otro de sus libros que por debajo del Gobierno están los jefes políticos que como simples agentes suyos no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización.

Se dice que el acuerdo no prohíbe que vayan con el gobernador, pero si ya fueron a Morelia con el secretario encargado y él les dijo que se fueran con el coordinador regional, esto no debe ser así si pensamos que el gobernador puede tener los mismos coordinadores especializados, y que las comunicaciones ya no son lo que eran en mil novecientos diecisiete, ahora, son inmediatas.

¿Cómo vamos a entender el término autoridad intermedia? Si lo entendemos en un sentido histórico referido a los jefes políticos, tendríamos

que llegar a la conclusión de que ya no podemos hablar de autoridad intermedia porque la Constitución de mil novecientos diecisiete, cuando habló de autoridad intermedia se refería precisamente a ellos y ya no hay ninguno, diríamos que se acabó, que es una mención obsoleta de la Constitución, como cuando ésta hablaba del corzo marítimo, alguna vez se dieron cartas de corzo marítimo, pero se quitó apenas hace unos años.

Creo que no debemos darle a este asunto una interpretación que nada más vaya a un fondo histórico, sino concluir, como se ha dicho, que toda vez que la existencia de los coordinadores impide que lleguen los presidentes municipales al gobernador y que el acuerdo no contiene un recurso para acudir a éste, en ese momento estamos ante una autoridad intermedia. Pienso, por lo que he oído, que si vamos a hablar de la realidad de las cosas, este coordinador regional está por volverse, si no es que ya se volvió, una autoridad muy parecida a un jefe político. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Hemos estado ya escuchando las diferentes posiciones, los diversos puntos de vista en relación con lo que es el tema total: La definición del contenido de autoridad intermedia prohibida por la Constitución.

Prácticamente mi intervención la motiva lo expuesto por el señor Ministro Díaz Romero, en cuanto al señalamiento de las características que tiene la autoridad intermedia prohibida por el artículo 115 constitucional. Creo que hay una característica que se ha quedado fuera, que señaló el señor Ministro Azuela Güitrón y que, desde mi punto de vista, es fundamental para determinar tal carácter.

De esta suerte, y haciendo referencia a lo que decía el señor Ministro Góngora Pimentel, en el sentido de que una interpretación puramente histórica sería incompleta, señalaría que, hasta donde yo entendí, el señor Ministro Díaz Romero para establecer el contenido de la autoridad intermedia no hizo referencia exclusiva al antecedente histórico, dado que en él señalaba, y yo lo comparto, que además de atender a los antecedentes históricos, esto es, a la concepción que tuvo el Constituyente, no debía desconocerse la tendencia actual, la tendencia moderna, vamos a decir, del Poder Revisor de la Constitución, de respeto y fortalecimiento de la autonomía municipal, por una parte, ni descono-

cerse el contenido de las posiciones y el desarrollo del derecho administrativo en cuanto a las formas de optimización del Gobierno como se vienen presentando, es decir, no deben desconocerse las formas centralizada, desconcentrada y descentralizada de Gobierno, sino atender a todos estos elementos, tanto al aspecto histórico como a las tendencias actuales, esto es, las concepciones actuales del constitucionalista o del administrativista contemporáneo, la tendencia que se sigue en la Constitución.

Ya el señor Ministro Ortiz Mayagoitia ha hecho referencia a las modificaciones que ha sufrido el artículo 115 de la Constitución, y todas van hacía esa tendencia: El fortalecimiento de la autonomía municipal, llegar hasta el verdadero y auténtico Municipio Libre.

Ahí es donde se dice que nos tropezamos con la Constitución en tanto que en ella se alude a la autoridad intermedia, y aquí es donde incluyo ese ingrediente que, desde mi punto de vista ha quedado fuera y que viene a constituir, precisamente, la solución para el caso concreto: Para que una autoridad sea calificada como prohibida por la Constitución Federal tiene que ser distinta al órgano estatal.

En resumen, a partir de lo que se ha estado elaborando, mi conclusión sería que atendiendo a los antecedentes históricos, a la concepción precisamente del Constituyente, a la tendencia actual del Poder Revisor de la Constitución, a la orientación que se tiene respecto del fortalecimiento de la autonomía municipal, tendrá el carácter de autoridad intermedia de las prohibidas por la Constitución cualquier órgano, persona o ente distinto. Éste es el ingrediente esencial para la calificación de la autoridad intermedia en tanto que si no es distinto al órgano estatal o municipal, hay invasión, mas no de autoridad intermedia prohibida constitucionalmente; en tal caso estaríamos hablando de otro problema.

Así, si hablamos de ente, órgano, persona distintos del Gobierno del Estado en cualquiera de sus manifestaciones de expresión en su actuar: Central, desconcentrado, descentralizado o municipal, si hablamos de esa autoridad distinta y esa autoridad interfiere, se sustituye, tiene independencia, tiene decisión, entonces, es de las prohibidas por el artículo 115 constitucional. Esa sería la conclusión a la que llego después de haber escuchado lo que se ha dicho aquí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Primero, yo no he dicho que el Municipio sea un organismo descentralizado por región, por supuesto que don Gabino Fraga así lo estableció hace años en su libro que es para todos nosotros un texto muy apreciado. No, es algo más, me refería a sistema descentralizado, como democrático, por contraposición al sistema centralizado o autárquico, que deriva del establecimiento de prefectos.

Segundo, reconocí que la ley de mil novecientos tres de don Porfirio Díaz, era para el Distrito Federal; así lo dije, pues no encontré o no me dio tiempo de buscar lo que al respecto se dispone en los Estados, sin embargo, no creo que sea muy diferente a lo que establece la ley que les leí.

Todavía más, el mismo señor Ministro Góngora Pimentel, al leer al autor a que se refirió coincide perfectamente bien con lo que se establece en esta ley de mil novecientos tres, nada más que para los Estados de la República.

Tercero, no por el hecho de sostener en una buena parte, como lo dijo el señor Ministro Silva Meza, que debemos tomar como paso obligado el reflejo de lo que eran los jefes políticos de antaño, vamos a llegar a la conclusión *ipso facto* de que cualquier ley de las actuales que establezca una autoridad desconcentrada o descentralizada, al no tratarse de jefe político, no invade la esfera de competencias y, por tanto, es constitucional; no, no es esa la idea.

Agradezco al señor Ministro Silva Meza que haya entendido las palabras que expresé mal hilvanadas. En efecto, tiene que haber una interpretación de carácter histórico, pero adaptada a la actualidad, preguntándonos ¿qué es lo esencial?, ¿qué reprobó la sociedad mexicana en la entonces nueva ley de mil novecientos diecisiete?, lo que reprobó fue el oscurecimiento del Ayuntamiento, lo que reprobó fue la lesión a la autonomía municipal. Claro que en la actualidad sería absurdo que encontráramos en una ley local el establecimiento de jefes políticos o de prefectos en forma textual, pero bien puede darse el caso de que a través de la creación o existencia de un organismo, se le dieran atribuciones, facultades a organismos descentralizados, a coordinadores, llámenseles como se les llamen, para que de alguna manera incidan, afecten, lastimen la esfera competencial del Municipio, de su libertad, de su sistema democrático, de aquello que la Constitución resguarda, entonces sí estaríamos en presencia de una autoridad intermedia de las que prohíbe la Constitución.

Me gusta la idea del señor Ministro Silva Meza relativa a que la característica de "órgano distinto" posiblemente sea el punto de partida para que lleguemos a algún acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Ya mencionó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, y luego el señor Ministro Díaz Romero, que este desarrollo de la autonomía y del respeto al Municipio no se sitúa únicamente en mil novecientos diecisiete. El señor Ministro Díaz Romero y yo tenemos la satisfacción de haber dado la pelea, incluso con grandes opositores como el Ex-Ministro De Silva Nava, en la discusión relativa a si el Municipio puede o no defenderse de actos que vulneren las prerrogativas que le da el artículo 115 de la Constitución Federal. Hay antecedentes, antes de la reforma, que ya lo incluyen dentro de las entidades que pueden plantear controversias constitucionales, dado que esto fue primero materia de interpretación de la Suprema Corte, entonces, estamos en el proceso de un tema respecto del cual probablemente no concluyamos, sino que sigamos avanzando, y ese avance debe tener en cuenta aspectos políticos de autonomía municipal frente a los poderes de los Estados y frente a la Federación.

El señor Ministro Góngora Pimentel hizo referencia injustificadamente, y lo digo con respeto, a las ideas de don Gabino Fraga que ya pertenecen totalmente al pasado. Nadie durante estas sesiones lo citó. Situar al Municipio, por descentralización, por región, después de la reforma de mil novecientos ochenta y tres, al artículo 115 de la Carta Magna, es totalmente absurdo. Entonces, creo que dicha referencia fue útil únicamente para recordarlo, para ver cómo un célebre administrativista, prestigiado Ex-Ministro de la Suprema Corte, gran catedrático universitario, concebía al Municipio, teniendo en cuenta que eso fue abandonado.

Estimo que para hacer la aplicación de un precepto no tenemos primero que recurrir a interpretaciones históricas, políticas o hermenéuticas, sino que hay que leer el precepto. Creo que sin que lo haya dicho el señor Ministro Silva Meza, llega a sus conclusiones con la sola lectura del precepto. Se trata de discutir qué es autoridad intermedia para la Constitución. ¿Qué dice el precepto? 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; esto es suficiente, no nos vayamos a interpretaciones históricas.

De acuerdo con el texto de la Constitución ¿qué es autoridad intermedia? Intento este concepto: Autoridad intermedia entre el Ayuntamiento de elección popular directa y el Gobierno del Estado, es la que se sitúa por vía de hecho o con fundamento legal, entre uno y otro órgano de Gobierno, esto es, no forma parte ni de las autoridades que integran el Ayuntamiento, ni tampoco de las que integran el Gobierno del Estado. Este tipo de autoridades, con facultades propias de hecho o de derecho, actúan por sí mismas, sin estar integradas orgánicamente ni al Ayuntamiento popular de elección directa, ni al Gobierno del Estado, y sin depender de uno u otro. Creo que esto se sigue del texto constitucional liso y llano, sin mayores interpretaciones.

En el presente asunto ¿es autoridad intermedia la que establece este decreto relativo a las coordinaciones? La respuesta, también la da la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, en donde remite a las Constituciones Locales en cuanto a lo que es la labor administrativa. Este precepto dispone: "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...".

Nos vamos a la Constitución Política del Estado de Michoacán, en la que en la sección tercera denominada: "Del Despacho del Poder Ejecutivo", dispone que se deposite el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará gobernador del Estado. En su artículo 62 señala: "Artículo 62. Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la ley orgánica de la administración pública y demás leyes."

Remite a las demás leyes y tenemos la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. De ella destaco los siguientes artículos:

"Artículo 2o. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo, denominado gobernador del Estado, quien tendrá las facultades y obligaciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente ley y las demás disposiciones jurídicas vigentes."

"Artículo 3o. El despacho de los asuntos que competen al gobernador del Estado se realizará a través de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y entidades de la administración paraestatal, que instituyen la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, la presente ley y las demás disposiciones vigentes."

"Artículo 4o. El gobernador del Estado podrá crear, modificar o extinguir, mediante decreto o acuerdo, organismos descentralizados y desconcentrados, así como empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, patronatos y otras entidades, independientemente de la denominación que se les dé y asignarles las funciones que estime conveniente, de acuerdo con el presupuesto de egresos del Estado."

"Artículo 5o. Los organismos descentralizados, desconcentrados, empresas de participación estatal, fideicomisos y demás comisiones, comités, patronatos, juntas o entidades del Poder Ejecutivo que sean creados por ley, decreto o acuerdo, son órganos auxiliares de la Administración Pública, y deberán coordinar sus acciones con las dependencias que el gobernador del Estado señale."

"Artículo 6o. El gobernador del Estado podrá autorizar, la creación, fusión o supresión de las unidades administrativas que requiera el desempeño de la función ejecutiva, así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios y empleados, observando en todo caso lo dispuesto por la legislación aplicable."

"Artículo 7o. El gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, con los Gobiernos de las entidades federativas, y con los Ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo."

"Artículo 8o. El gobernador del Estado dispondrá qué dependencias de la Administración Pública Estatal, deben coordinarse para el cumplimiento de los propósitos a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 9o. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal están obligados a coordinar entre sí sus acciones, cuando el desarrollo de las funciones encomendadas lo requiera."

"Artículo 10o. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal deberán conducir sus actividades conforme a los objetivos, programas, proyectos y políticas que defina el gobernador del Estado."

Y uno más, para mí importantísimo: "Artículo 11o. Los titulares de las dependencias a que se refiere esta ley, ejercerán sus funciones por acuerdo del gobernador del Estado, y dictarán las resoluciones que les competan, pudiendo delegar a sus subalternos, cualesquiera de sus facultades para resolver asuntos, salvo en los casos que la Constitución, las leyes y reglamentos dispongan que deben ser resueltos por ellos."

De acuerdo con lo anterior ¿qué es esta Coordinación? Un organismo desconcentrado creado por el gobernador del Estado con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, que se deriva o que se sustenta en la Constitución Política del Estado de Michoacán, a la que remite la Constitución Federal en su artículo 116. En consecuencia, no es autoridad intermedia entre el Ayuntamiento de elección directa y el Gobierno del Estado, pues es un órgano desconcentrado de éste.

Después de leer aquellos preceptos me pregunto dónde se está dando una autoridad intermedia, y no digamos, dónde se está dando una autoridad intermedia que violente la autonomía municipal si es que nos acogemos a la definición que da el señor Ministro Díaz Romero, que yo diría, es complementaria y no excluyente de la otra. Si autoridad intermedia es la que está entre el Ayuntamiento popular de elección directa y el Gobierno del Estado, pues indudablemente que menos es autoridad intermedia aquella que, siendo del Gobierno del Estado, en absoluto invade la esfera de autonomía municipal.

Pero lo más importante, que de acuerdo con toda la legislación, partiendo de la Constitución Federal, estos organismos quedan comprendidos dentro de la administración paraestatal del Gobierno del Estado de Michoacán ¿Dónde estuvo la autoridad intermedia?

No veo cómo se pueda justificar que es autoridad intermedia porque tenemos la sospecha de que puede violentar la autonomía municipal y establecer un canal que va a bloquear que se llegue a las entidades u organismos del Estado. Si es entidad y organismo del Estado, cómo vamos a sustentar que algo que se realiza en acatamiento a lo establecido por una ley orgánica de administración pública, de una Constitución Local y de la Constitución Federal, es contrario a la Constitución Federal, porque sí es autoridad intermedia por las sospechas que tenemos, de que a través de ella se está creando una especie de jefe político que sirve para resolverle problemas políticos al gobernador.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Para mí, una intervención llevó a la otra, y a una definición que no comparto. Nos decía el señor Ministro Silva Meza que las autoridades deben ser distintas a los órganos de Gobierno Centrales, desconcentrados o para-estatales, y yo me pregunto: ¿Estas autoridades, estos órganos existirán con el carácter de autoritario? Podrá haber entidades que lleguen a actuar con características autoritarias sin que sustancialmente sean autoridad, pero ¿fuera de esta concepción de creación en donde tengan que concurrir normalmente el Legislativo y luego el Ejecutivo podrá haber esas autoridades distintas? Yo francamente lo dudo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Vamos haciendo aquello que los estadounidenses llaman intento, error y nuevo intento, para ver si logramos, ojalá que lo hagamos, una coordinación y, si no una unanimidad, o cuando menos una mayoría muy calificada, porque está de más repetir lo que ya hemos dicho varias veces: La importancia que tiene este asunto para toda la República, lo que diga la Suprema Corte de Justicia será fundamental. La idea que nos da el señor Ministro Azuela Güitrón realmente no me convence porque, en primer lugar, se abandona el criterio histórico...

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quisiera hacer una aclaración, si me lo permite el señor Ministro Díaz Romero. No digo que abandonemos el criterio histórico, al contrario, estoy de acuerdo en que todo eso se tiene que señalar, pero llegué a la conclusión de que nos estamos creando muchos problemas al margen de algo que se sigue de la letra de la ley. No obstante ello, ya para un proyecto, estaría totalmente de acuerdo con todo lo que anteriormente se ha dicho para fortalecer el criterio que él sustenta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra nuevamente el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias por aclarármelo, porque no lo había entendido así, y creo que usted no lo especificó, hizo muy bien en hacer esa aclaración. La importancia del aspecto histórico la veo

en que la Suprema Corte de Justicia ya se pronunció al respecto y resulta muy importante sacarle provecho a eso, porque si no, sería tanto como pensar que dimos una salida en falso y eso no es cierto; los tratadistas, los que acabo de leer y otros más, están de acuerdo en que el objetivo de evitar autoridades intermedias fue terminar con la experiencia amarga de los jefes políticos.

Quisiera manifestar con toda honestidad que la idea del señor Ministro Azuela Güitrón, que sigue un tanto la conclusión del señor Ministro Silva Meza, no es muy convincente para mí, porque solamente podríamos entender que las autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional, son aquéllas que están en el intermedio y que no pertenecen ni al Municipio ni al Gobierno del Estado; juzgo muy difícil que haya una autoridad de ese tipo, y de esa forma no llegamos prácticamente al fondo de la cuestión planteada.

Comentaba con el señor Ministro Góngora Pimentel que bajo ese criterio solamente serían autoridades prohibidas por dicho precepto constitucional las autoridades de hecho, como las que estamos viendo en los Municipios de Chiapas, en donde en la zona que está dominada por el subcomandante Marcos las autoridades se establecen al margen del Municipio constitucionalmente electo; debemos entenderlo así desde el punto de vista formal, pues hay una junta cívica municipal que es la que pretende de hecho adquirir o tener en sus manos la dirección administrativa y política de la comunidad. Fuera de este caso, no veo cómo pueda la Legislatura o el Gobierno del Estado establecer un órgano que no le pertenezca ni a él, ni al Municipio.

Así las cosas, observo esa gran desventaja en la idea del señor Ministro Silva Meza, que si bien al principio me impresionó, me impactó, ya reflexionándola un poco más resulta un tanto estéril.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Es bueno recordar los grandes triunfos de la Suprema Corte cuando el señor Ministro Azuela Güitrón encabezó, en la integración anterior, a un grupo de señores Ministros que triunfó en el sentido de considerar que el Municipio sí podía estar en una controversia constitucional a pesar de que siendo don Manuel Bartlett, secretario de Gobernación, se reformó el artículo 116, fracción I, de la Constitución, y se dijo que los Poderes de los

Estados serán Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que se mencionara al Municipio.

Escribí en aquella época algún comentario, diciendo que ello estaba hecho con la intención de que el Municipio no pudiera comenzar a causar problemas. ¿Cuándo causa problemas el Municipio? Cuando éste queda, no en manos del partido dominante, sino en manos de un partido de oposición porque entonces, se provocan huelgas, se tira basura en las calles, no se le dan sus participaciones, y el Municipio acude a la controversia constitucional.

Desde mil novecientos diecinueve, la Suprema Corte había dicho que el Municipio no era un Poder a pesar de que fuera el Municipio Libre, entonces, el señor Ministro Azuela Güitrón sostuvo, en un asunto de su ponencia, que sí es un Poder, examinando en el artículo 115 de la Carta Magna las bases para considerarlo así. Esto lo sostuvo aun en contra de lo que ya decía el artículo 116 de la Constitución. A mí me pareció muy valiente eso, y lo mencioné el día que comparecimos al Senado, pues lo consideré uno de los grandes triunfos de la integración anterior.

Ahora, llevando este problema al concepto de autoridad intermedia, ¿podemos explicarlo en esa forma? Yo, de lo que he escuchado, respecto de que autoridad intermedia permitida sería la que no atenta contra el Municipio y la que no toma facultades municipales, no me atrevo a hacer eso, no lo entiendo. Para mí es la que está impidiendo que el Municipio llegue al gobernador. Autoridad intermedia es la que decide, sin mayor recurso, lo que debe hacerse en los Municipios michoacanos ¿Vamos a sostener que es constitucional un órgano desconcentrado por región que dice la última palabra porque tiene, lo dice el gobernador, facultades de decisión que se le dieron?, ¿será constitucional que el Municipio ya no se entienda con el gobernador al que eligió popularmente, porque ahora se tiene que entender con el coordinador regional que el gobernador nombró para que lo gobierne? Yo creo que no.

Quizá si sostenemos el criterio que comparto, cambie la Constitución, y eso sea visto como otro triunfo de la actual integración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Siento que el argumento del señor Ministro Góngora Pimentel se aparta del texto constitucional. Si el artículo

115 constitucional dijera: "Entre el Ayuntamiento popular de elección directa y el gobernador del Estado no debe haber autoridad intermedia.", sería irrefutable, sin embargo, dice: "...Gobierno del Estado...".

Al señor Ministro Díaz Romero no le ha parecido sostenible que yo fuera concatenando la Constitución Federal hasta llegar a la existencia del órgano desconcentrado para demostrar que forma parte del Gobierno del Estado; esto no me espanta. ¿Qué acaso la Constitución va a prohibir algo que se puede dar constantemente? No, ella prohíbe algo que no debe darse, que si se da, es excepcional, absurdo, que hay que combatir y acabar, como podría ser, efectivamente, que la Legislatura de un Estado hiciera una ley, creando un organismo con características intermedias entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Municipal, con autonomía e independencia.

Dice el señor Ministro Díaz Romero que eso no hay que prohibirlo porque es obvio, bueno, yo le diría que es obvio, que muchas cosas que prohíbe la Constitución, las prohíbe precisamente sobre la base de que nunca se van a dar y que es bueno prohibirlas. ¿Dónde baso lo que argumenté? Nada más en la lectura que di a la Constitución Federal, y todo esto se ve fortalecido por aquel precedente en el que al tratarse de un organismo descentralizado, por unanimidad de once votos, consideramos que no era autoridad intermedia. Conforme a esta tesis no es autoridad intermedia. ¿Por qué? Porque forma parte del Gobierno del Estado de Oaxaca, en su manifestación de organismo descentralizado.

Luego, los argumentos históricos fortalecen esta interpretación que se sigue de la lectura concatenada de los distintos preceptos relativos, así como también la fortalece lo que se ha dicho de la autonomía municipal. En fin, todo lo que se ha dicho para fundamentar este criterio, me parece que ayudaría a sustentar una posición jurídica, no una posición política. Puede ser que políticamente convenga hacer reformas a la Constitución Federal, pero siento que en el fondo, el hecho de pretender que se tenga que ir siempre con el gobernador para resolver los problemas entorpecería la existencia de un eficaz Gobierno Estatal en detrimento de los gobernados de un Municipio, cuando una comunidad municipal lo que quiere es que se le resuelvan los problemas sin importar si lo hace el gobernador u otra autoridad del Gobierno del Estado. Por un prurito político no se debe ir con el órgano que han traído, que está cerca, sino con el gobernador del Estado, porque si voy allá me atenderá él personalmente, sin embargo, creo que, atiéndalo quien lo atienda, se da el mismo fenómeno con una diferencia de tipo geográfico. ¿Qué diferencia hay en

que me atienda el gobernador, el secretario de Estado o el jefe de la dependencia relacionada con lo que voy a tratar? Se trata de facultades del Gobierno del Estado, no se trata de facultades del Municipio. Ahora, bien puede ser que el coordinador se sienta gobernador del Estado, lo cual está mal porque depende del gobernador, y sólo hace uso de las facultades que le otorgó aquél, si se sale de ese marco, le echan abajo lo que haga fuera de él.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Creo que debemos ser prácticos. Vamos a tener que tomar alguna determinación porque es evidente que podemos seguir todavía hablando mucho sobre este tema y siento que no estamos llegando a ninguna conclusión. Teóricamente teníamos pensado que esto debería votarse mañana, y estamos haciendo un intento para que así sea, si no es así, ustedes dirán qué hacemos, pero debemos tomar una decisión práctica. Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quiero formular la siguiente sugerencia: Ojalá se pueda hacer llegar a los señores Ministros Aguinaco Alemán y Gudiño Pelayo la versión taquigráfica de esta sesión, para que al llegar mañana, los once estemos dentro de este contexto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Creo que debemos estar los once señores Ministros para la votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Claro que sí. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias. Quiero que se incluya lo siguiente en la versión taquigráfica también, porque es una propuesta.

Creo que un aspecto que también nos ha estado complicando es, precisamente, el hacer la distinción entre las autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional y las permitidas por él; debemos borrar, para evitar confusión, aquello de "prohibida". ¿A qué autoridad se está refiriendo el artículo 115 de la Constitución? A cualquier autoridad intermedia distinta del Gobierno del Estado, del Gobierno Municipal; eliminemos ese calificativo "prohibidas por el artículo 115 constitucional", en tanto que cualquier autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y el Municipio está prohibida.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Entonces, mañana votamos el proyecto, ojalá haya alguna medida práctica y si no, tendremos que hacer una votación exploratoria.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. Hago esta última intervención con el fin de que quede en la transcripción algo que voy a manifestar porque creo que deja ver mi sentir, en una forma muy sucinta, y espero que clara.

No considero que autoridades intermedias sean las que orgánicamente invadan esferas de los Municipios, sino que son autoridades intermedias las creadas por el Ejecutivo o Legislativo de los Estados, que sin la voluntad de los Ayuntamientos éstas sean obligado conducto para que los Municipios frente al Gobierno Central del Estado, ejerzan las atribuciones que los vinculen conforme a la ley. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES CASTRO Y CASTRO: Entonces, suspendemos la discusión de este asunto para continuar mañana.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES CATORCE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 54/96, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AGUILILLAS Y OTROS, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEL DOCE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE CREA DIEZ COORDINACIONES DE DESARROLLO REGIONAL COMO UNIDADES DESCONCENTRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Para mí es incorrecta la invalidez de los oficios que propone la señora Ministra ponente, ya que si es válido el acuerdo también tendrían que serlo los oficios, porque en ellos sólo se dice que de conformidad con el acuerdo deben acudir los Municipios a los coordinadores regionales. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Pero hay invasión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: No, si las Coordinaciones son un órgano desconcentrado, entonces, son Poder Ejecutivo, y el Municipio no puede modificar la organización interna de este Poder, pues sería tanto como invadir la competencia propia del Estado. Tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Considero necesario que le demos otra revisada a este asunto. Las tres posiciones que se han venido sustentando son las siguientes.

Una, la que pretende el señor Ministro Aguirre Anguiano, en el sentido de que —si me equivoco aquí está él para que me corrija— autoridad intermedia, de aquellas a las que se refiere el artículo 115, fracción I, de la Constitución, es la que se integra regionalmente sin la anuencia de los Municipios relativos.

Otra que es, según creí entender, la posición de los señores Ministros Azuela Güitrón y Silva Meza en el sentido de que autoridad intermedia es aquella que está fuera del Municipio y fuera del Gobierno del Estado.

La otra posición es la que yo he sostenido, en el sentido de que inserto en la interpretación histórica derivada del rechazo del Constituyente de mil novecientos diecisiete, al control centralizado del Municipio mediante los jefes políticos, y con apoyo además en el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte que invoca el proyecto que ayer leyó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, para efectos de la fracción I, del artículo 115, constitucional, la autoridad intermedia a que se refiere es aquella creada o erigida por el Gobierno Estatal, cuyas funciones de hecho o de derecho lesionan o afectan la autonomía municipal que resguarda precisamente dicho precepto constitucional.

Estas serían las tres posiciones que hemos estado manejando, no recuerdo que haya habido otra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En la definición que nos acaba de proporcionar el señor Ministro Díaz Romero, buen cuidado tiene de decir que lesione la autoridad municipal, pero no dice expresamente, como lo había dicho antes, que invada la esfera de la potestad municipal, de las atribuciones municipales. En este momento matiza y suaviza mucho su postura inicial, según lo entiendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Creo que el problema que ha apuntado el señor Ministro Díaz Romero, se deriva de la naturaleza misma de lo que se está discutiendo. Aun el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en una de sus intervenciones, apuntó que dentro de uno de los documentos que se nos hizo llegar, se dice: "Ni siquiera se puede plantear esta cuestión vía controversia constitucional, porque de suyo no se está planteando que se invada la esfera del Municipio, sino que se viola el artículo 115 de la Ley Fundamental en la segunda parte de su primera fracción, en cuanto establece que no habrá autoridades intermedias entre un Ayuntamiento de elección popular directa y el Gobierno del Estado."

Por lo pronto ya tenemos el primer problema: ¿Podemos entender que se haga un planteamiento de controversia constitucional en relación con el respeto a cualquier disposición constitucional, o la controversia constitucional solamente procede cuando se está pretendiendo que la esfera federal es invadida por el Estado o por el Municipio, o la del Estado y del Municipio por las otras dos esferas? Este planteamiento ni siquiera ha sido motivo de discusión y de análisis.

Segundo problema que ya corroboramos, gracias a la eficiencia del señor Ministro Castro y Castro que nos permitió contar con algunos documentos: No nos ponemos de acuerdo porque, en relación con esta fracción, no se dijo nada. Si ustedes ven los documentos que nos hizo llegar, advertirán que no se discutió ni se dijo nada en el Diario de Debates del veinticuatro de enero de mil novecientos diecisiete, de modo tal que no nos ponemos de acuerdo, porque estamos ante la imposibilidad de encontrar un sustento en el texto de la disposición. Si dijera la fracción I, lo que establece, y luego qué se entenderá por autoridades intermedias proporcionando una definición, no habría problema. Si hubiera en el debate alguna exposición de motivos en la que se dijera que no se quiere que haya autoridades intermedias, entendiéndolo por esto, tal cosa, no habría problema. Todo lo demás es hacer especulaciones, ¿con qué fundamento?, se dice por ejemplo, que con fundamentos históricos, pero son elucubraciones, porque dentro de un análisis jurídico no encuentro más que el propio texto del precepto.

Por esto, para mí cada vez se ha hecho más claro a qué es a lo que debemos atenernos, por ello mi concepto, que finalmente fue coincidente con el del señor Ministro Silva Meza y que se sustenta en que debe

atenderse a lo que diga el precepto, olvidándonos de cualquier otra interpretación. Este dispone que quedan prohibidas autoridades intermedias entre el Ayuntamiento popular de elección directa y el Gobierno del Estado, bajo esta forma de interpretación tendríamos que concluir que si no forman parte del Ayuntamiento, pero sí del Gobierno del Estado a través de la desconcentración, no son autoridades intermedias. Tan sencillo para mí como eso, todo lo demás es estar dando un sustento que no está ni en el texto de la Constitución, ni en sus antecedentes, sino que obtenemos de nuestro sentido común, de nuestra lógica, de afirmar que lo que se quiso hacer fue equis cosa, pero simplemente pregunto: ¿Dónde está la vinculación? En ningún momento he escuchado que se diga que lo que se quiso hacer fue con apoyo en algo que nos relacione con los antecedentes del texto constitucional.

Como lo decía hace un momento, fue muy interesante la definición a la que llegó el señor Ministro Aguirre Anguiano, pero ¿dónde estarían los elementos jurídicos de los que se derive su definición?, ¿en dónde se dice que el Constituyente dijo tal cosa, que en la discusión se mencionó algo que lo fundamenta, que en la exposición de motivos apareció un argumento que lo apoya?, ¿dónde está?, no veo la vinculación y por ello siento que es muy difícil que nos pongamos de acuerdo en algo respecto de lo que no partimos de ninguna base común, porque, curiosamente, la única base común de la que podemos partir de antemano, lo que dice el texto constitucional, la desechamos.

Se dice que así como lo señala la Constitución es absurdo, ¿entonces qué es lo que está prohibiendo? También se dice que es imposible que se dé una de estas autoridades. En la interpretación que propongo debe darse, pero eso es lo que quiere el texto constitucional precisamente, prohibir que se dé eso que sería absurdo dentro de nuestro sistema porque implicaría introducir una esfera que no está comprendida dentro de las tres existentes: La federal, la estatal y la municipal.

Acepto que una cuarta esfera puede darse por vías de hecho, pero también por vías de derecho, ya que una Legislatura Estatal podría llegar a establecer esa esfera distinta de las tres que reconoce el régimen constitucional. Eso es lo que, para mí, está prohibiendo expresamente el texto.

Pensando en todas estas razones, me he ido convenciendo de la conclusión que dio ayer el señor Ministro Silva Meza. No podemos aceptar medias tintas, no podemos decir que algunas autoridades intermedias sí y otras no porque estamos ya dando, dentro de la definición de autoridad

intermedia, algo que no veo en el texto constitucional ni en antecedentes de carácter jurídico del mismo. ¿Cuáles son los antecedentes jurídicos?, aquellos que se derivan de documentos relacionados con los debates que dan como resultado un texto de ley o un texto de la Constitución. Todo lo demás, pertenece al terreno de la historia, de la academia, de la doctrina, pero no tiene vinculación con lo que es el análisis jurídico de una disposición, sino que ahí ya, de algún modo, estamos involucrando nuestro pensamiento político, que es precisamente para debatir políticamente.

Admito que detrás de esto podría haber muchos objetivos de tipo político, sí, pero lo funesto sería lo político y entonces no podemos decir: "Esto es violatorio del artículo 115 de la Carta Magna, porque la intención del gobernador del Estado de Michoacán es contraria a lo que dicho precepto quiere, porque la intención de esos coordinadores, que son pequeños gobernadores, es ésta.". No, estamos analizando el texto de un acuerdo, de una determinada resolución contenida en un oficio.

A mí me parece, y en eso veo que coincide el señor Ministro Aguinaco Alemán, que no podemos separar el acuerdo de los oficios, ¿cómo vamos a considerar constitucional uno e inconstitucional los otros, cuando los oficios no son sino derivación y ejecución de lo que dice el acuerdo?, es decir, si se da un acuerdo en el que se establece que se crea este órgano desconcentrado con estas facultades y se ejercita una de esas facultades, no puede decirse: "Esto sí ya es autoridad intermedia.". No.

Al analizar este organismo, considero que tiene algunas funciones típicas de autoridad y otras que no lo son propiamente, porque cuando coordina dependencias de las secretarías de Estado, no toma decisión alguna, pero sí tiene la posibilidad de tomar decisiones indudablemente, y eso, le da calidad de autoridad, pero no de intermedia, en tanto que es un órgano desconcentrado que respeta plenamente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo que está emitida de acuerdo con la Constitución Local, y ésta a su vez, de acuerdo con la Constitución Federal.

Por ello, me inclino por esta postura y siento a cada momento más difícil sostener la del señor Ministro Díaz Romero, pues la veo inclinada a considerar violatorio del artículo 115 de la Ley Fundamental, conforme al hecho de que existan autoridades entre el Municipio y el Estado que se asemejen a los jefes políticos. Si pensamos en que, todo ese antecedente

de tipo histórico, al cual él se refirió, revela que los prefectos políticos eran designados por el gobernador del Distrito Federal y que actuaban con las facultades que éste les daba, tendríamos que llegar a la conclusión de que las coordinaciones hacen lo mismo y, por tanto, deben prohibirse, porque vienen a hacer lo que hacían los prefectos políticos que actuaban en nombre del gobernador, de modo tal que aquello que dije, en el sentido de que se podían combinar las posiciones, admito que no puede ser.

Acepto, como lo hace el señor Ministro Díaz Romero quien también lo ha entendido de esta manera, que hay tres posiciones muy claras, incluso diría yo que hay cuatro, ya que la posición del proyecto es que respecto de una cosa se respeta al artículo 115 constitucional y respecto de la otra no.

La otra posición es la que, básicamente, han sostenido los señores Ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano, en el sentido de que tanto el acuerdo como los oficios violan el artículo 115 constitucional. Pienso que debemos seguir intercambiando ideas para ver si llegamos a algo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En el caso de autos, no hay ninguna lesión o afectación de la autonomía municipal, ¿en qué forma se puede decir que hay afectación?, si el acuerdo que crea a la autoridad desconcentrada no toca para nada al Municipio o a sus facultades, ni tampoco la aplicación de éste. Le dicen al Municipio que se vaya para allá, pero el hecho de que éste no pueda ocurrir directamente al gobernador no lesiona su autonomía. Por el contrario, sería una arbitrariedad del Municipio romper el orden jurídico estatal diciendo que el va con quien quiera, pero no, no puede ir con quien quiera, tiene que ir con alguna de las autoridades creadas para que lo atiendan; con ello no lesiona en nada, no le quita nada. Estoy de acuerdo con la posición de los señores Ministros Díaz Romero, Silva Meza y Azuela Güitrón, me sumo a ella y, repito, no estoy de acuerdo con que sea inválido el acto de aplicación. Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No había fijado mi posición por la sencilla razón de que ayer no estuve. Leí toda la versión taquigráfica y creo que es hora de señalar mi posición.

Coincido esencialmente con la posición de los señores Ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano. Creo que sí hay tres esferas de Gobierno, la federal, la estatal y la municipal, y que cuando se habla de autoridad

intermedia no se crea necesariamente una cuarta esfera de Gobierno, puesto que puede ubicarse dentro de la federal o dentro de la estatal, por ello pienso que el hecho de que sea parte del Gobierno del Estado no le quita el carácter de autoridad intermedia.

Por otro lado, no será la primera vez en la historia del derecho constitucional que a través de la interpretación se dé vida y sentido a los preceptos constitucionales. Voy a señalar cuál es mi posición respecto de qué es autoridad intermedia. No es por supuesto, como lo decían los señores Ministros Díaz Romero y Castro y Castro, la que invade la autonomía municipal entendiéndose ésta como hacer lo que le corresponde al Municipio, no, en mi opinión la autoridad intermedia es aquella que encapsula al Municipio, que impide su comunicación y su capacidad de gestión con las autoridades legalmente competentes para resolver los diferentes asuntos que quiera tratar, es una especie de secuestro, de incomunicación, de sitio legal, pues se le dice que puede ejercer sus funciones, pero no puede comunicarse ni gestionar con las demás instancias de Gobierno, sólo lo puede hacer a través de las instancias que se establezcan.

La autoridad intermedia convierte al Municipio en una institución sitiada, esto es lo que hacían los jefes políticos y esto es lo que hacen, aunque con lenguaje más terso, más aterciopelado, los coordinadores que crea el acuerdo impugnado. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, consagra no solamente la autonomía municipal, sino también el derecho a dirigirse libremente a las instancias legalmente competentes para resolver los problemas que quiera plantearle. Hay que tomar en consideración que en el acuerdo se crean, a través de un acto gracioso del gobernador, autoridades exclusivas para los Municipios que desconocen o anulan, respecto del Municipio, todas las competencias que crea la Constitución y las leyes locales. Se le dice al Municipio que no tiene que andar gestionando asuntos de educación con el secretario de Educación Pública, sino con el delegado, que no tiene que andar gestionando las finanzas públicas con el secretario de Hacienda del Estado, sino con el delegado.

Para el Municipio no operan las competencias que establece la Constitución y las leyes, porque sobre éstas se encuentra la competencia que el gobernador quiera fijar y que establece con el único propósito —y perdonen, pero sí es un problema político el que estamos analizando y, por tanto, tiene que interpretarse políticamente— de quitar presión a su Gobierno.

Se ha dicho que la competencia es entre el gobernador y el Municipio, no, el término constitucional señala que es entre el Gobierno Estatal y el Municipio. El Gobierno Estatal debe cubrir todas las competencias que le establece la Constitución Local y las leyes locales. Si un particular tiene un problema de educación, ¿por qué no puede dirigirse a la Secretaría de Educación Pública, a la Dirección de Incorporación?, ¿por qué tiene que triangular con la instancia que quiera el gobernador? Creo que ese es el contenido que podría dársele a la autoridad intermedia, por eso, votaré en el sentido de que las coordinaciones sí son autoridad intermedia.

Pienso que esta Suprema Corte tendrá una gran responsabilidad si avala ese nacimiento a través de una resolución que diga que no pasa nada, que no importa que pongan las instancias que quieran, que tanto la Constitución como los Constituyentes no dijeron nada y que, por tanto, la Suprema Corte no puede, no quiere o no desea darle contenido a ese artículo.

Por lo anterior, voto con el sentido del señor Ministro Góngora Pimentel y el señor Ministro Aguirre Anguiano, y quiero decir que a mí me convenció mucho y quisiera hacerla mía, si no tiene inconveniente el señor Ministro Aguirre Anguiano, la síntesis que él al final hace, en el sentido de que son autoridades intermedias las creadas por el Ejecutivo o Legislativo de los Estados cuando sin la voluntad de los Ayuntamientos sean obligado conducto para que los Municipios frente al Gobierno Central del Estado ejerzan las atribuciones, las funciones que los vinculen conforme a la ley. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias. Quiero decir que la posición del señor Ministro Azuela Güitrón, a mí me parece, por lo simple, sugestiva. Él dice que remontarnos a la historia, es cosa de los historiadores y de los académicos, que ese no es un método válido de interpretación constitucional, que descender a la realidad en tanto que implica juicios políticos, tampoco es un método válido de interpretación constitucional y que el método válido de interpretación constitucional es el literal, bajo esta lógica la conclusión del señor Ministro Azuela Güitrón es inequívoca, la autoridad intermedia es la que está entre el Gobierno del Estado y el Municipio. Las autoridades del Estado en sus tres órdenes, centralizado, descentralizado y desconcentrado, no son otra autoridad, igualmente las que en estas esferas pueda tener el Municipio, entonces,

la única autoridad que puede estar encajada entre aquellos dos es una diferente.

Bajo esta lógica y esta interpretación literal, lo que propone el señor Ministro Azuela Güitrón es muy hilvanado, pero momento, él hace una crítica que no acepto cuando dice que si no es la interpretación literal las demás no son jurídicas y que podrán ser políticas, pero que no tienen nada de jurídicas, porque, y aquí es lo que yo no entiendo, dice que en los debates del Constituyente, nada se dijo en el sentido de que autoridad intermedia pudiera ser un segmento de la misma autoridad; dice que esto no tiene fundamento jurídico, sin embargo, casualmente aquí ya recurre a la interpretación histórica. Luego nos dice el señor Ministro Azuela Güitrón que en la realidad las cosas funcionan en cierta forma y, entonces, recurre al argumento realismo cuando en un principio señaló que si no era la interpretación literal, las demás no eran jurídicas.

En resumen, no entiendo la crítica que hace a mi postura. Creo que es jurídico que nosotros podamos interpretar en contra de la voluntad del Constituyente originario, esto aun así será interpretación jurídica, porque, como dice el señor Ministro Gudiño Pelayo, le estamos dando contenido a algo que el devenir de las instituciones pudo haber deslavado y carecer de sentido. Para mí hoy por hoy carece de sentido pensar que la prohibición constitucional se refiere a los prefectos políticos, no, pues esos no existen desde la Constitución de mil novecientos diecisiete.

Entonces, si enclaustramos esto en esa concepción, es una antigualla y bajo esa idea nunca se va a dar el caso de una autoridad intermedia. Si queremos darle sentido a esta expresión de la Constitución, veamos la realidad y entonces, a lo mejor se opina como yo discurro. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias. Quiero decir a ustedes que la fracción I, del artículo 115 de la Carta Magna tuvo como precedentes la exposición de motivos y la intervención que tuvieron los diputados Constituyentes, sin embargo, por desgracia, ni la exposición de motivos, ni la configuración de la discusión en el Congreso Constituyente arrojan ninguna luz respecto de qué debe entenderse por autoridad intermedia prohibida por la Constitución; sin embargo, no por ello estamos exentos de tratar de encontrar a través de las interpretaciones que podamos localizar en el ámbito jurídico, por qué se llegó a la conclusión de que no debía haber autoridades intermedias.

No podemos quedarnos solamente con la interpretación literal. Hay, de hecho, diferentes tipos de interpretación y generalmente la literal no es la más acertada. Quiero recordar que en nuestro derecho, sobre todo la fracción I, del artículo 115 de la Carta Magna, pese a que no haya habido ninguna argumentación en pro o en contra de la redacción que contiene, de todas maneras representa un cambio fundamental en la concepción del control de los Municipios.

Aquí se ha dicho varias veces, y lo acabo de oír también del señor Ministro Gudiño Pelayo, que estos coordinadores son jefes políticos. Esto va en contra de lo que acaba de decir el señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que es imposible que haya jefes políticos en la actualidad. No entiendo bien esta situación, pero lo que sí entiendo, es que no tenemos idea, y lo repito, de lo que fue un jefe político.

Ayer les dije yo a ustedes que traté de encontrar una ley orgánica municipal de un Estado de la República, pero que la única que pude conseguir fue la del Distrito Federal. Les leí algunos artículos para que tuviéramos una idea de cómo era el control y la administración centralizada del Gobierno del Estado sobre el Municipio.

Afortunadamente ya encontré otra ley, la Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado de Aguascalientes. Espero que me tengan un poco de paciencia para hacer la lectura de estos artículos porque esto nos sirve no solamente desde el punto de vista histórico, que también es una interpretación muy respetable, sino también desde el punto de vista jurídico, ya que nos da idea de cómo estaban integrados y funcionaban los jefes políticos.

Dice en la sección sexta denominada "De los Jefes Políticos", lo siguiente: "Artículo 52. Los jefes políticos son los representantes del Poder Ejecutivo en los partidos independientes entre sí y estarán sujetos al Gobierno, quien podrá removerlos libremente según lo previene la Constitución.". Aquí me van a decir: "Ah, pues son los coordinadores actuales que dependen del Gobierno del Estado.", pero no es así.

Más adelante, se dice: "Artículo 53. En cada cabecera de partido habrá un jefe político propietario y un suplente que nombrará el Gobierno, previas las diferentes... —no se qué dice aquí, ya que está un poco ilegible—, que le propongan los Ayuntamientos y Juntas Municipales respectivas.".

"Artículo 54. Para ser jefe político se requiere reunir las condiciones prescritas en el artículo 96 de la Constitución del Estado y ser mayor de veinticinco años.".

"Artículo 58. Los deberes y atribuciones de los jefes políticos son los siguientes: I. Atender a la conservación del orden, de la moral y de la tranquilidad pública, así como a la seguridad de las personas y propiedades en todo el territorio de su mando, con la eficacia y prontitud que merecen objetos tan importantes.". ¿Esto se identifica con las atribuciones que tiene el coordinador?, claro que no.

En seguida continúa este precepto de la siguiente forma: "II. Publicar y circular con la exactitud debida las leyes, decretos y disposiciones que al efecto le comunica el Gobierno cuidando de su fiel ejecución; III. Cumplimentar con la misma eficacia todas las órdenes que le comunica el Gobierno en uso de las atribuciones que le incumben en todos los ramos de la administración —se refiere a la administración de los Municipios, ¿esto es lo que hace el coordinador?—; IV. Publicar y hacer cumplir en lo que atañe todos los reglamentos formados por el Ayuntamiento respectivo y aprobados por el Congreso, así como los bandos que directamente expida aquella corporación. V. Desempeñar las atribuciones y deberes que les incumben conforme a la ley vigente de instrucción primaria con la actividad y exactitud que demanda tan importante ramo."

En seguida me saltaré unas fracciones y les leeré algunas otras en forma saltada: "Visitar una o dos veces al mes en distintos días y sin previo aviso las cárceles, escuelas y demás establecimientos de beneficencia donde los hubiere, dando cuenta al Gobierno sobre las faltas que notare, sin perjuicio de dictar las providencias de su resorte para remediarlas; procurar la inmediata aprehensión de todos los que hayan cometido cualquier delito consignándolos al Juez competente dentro de las veinticuatro horas de verificado el arresto; expedir en el papel correspondiente los títulos relativos a los fierros de errar ganados cuyos documentos se registrarán precisamente en el libro que se llevará al efecto, teniendo que pagar el interesado aparte del papel, los derechos que señale el reglamento; formar el reglamento concerniente al servicio de los guardas diurnos y nocturnos sujetándolo a la aprobación del Ejecutivo."

Todas estas son facultades municipales de carácter administrativo que está ejecutando, tengámoslo en cuenta, un jefe político, no los Ayuntamientos, sino un jefe político que depende directamente del gobernador.

Hay otra cuestión. Estoy casi seguro, no puedo tener la osadía de asegurarlo, pero estoy casi seguro de que este artículo que les voy a leer es completamente igual o similar a la mayor parte de las leyes que se manejaban en esa época en el país. Dice el artículo 62 de la mencionada

ley orgánica: "Artículo 62. Los jefes políticos son el conducto indispensable de comunicación entre los presidentes de las corporaciones municipales del partido de su mando para con el Gobierno, excepto en los casos de queja contra los mismos jefes políticos."

Entendemos pues, el concepto de jefe político, como aquella autoridad nombrada directamente por el Gobierno del Estado que no solamente administraba las cuestiones que son propias del Ayuntamiento, que corresponden al Municipio, sino que también desde el punto de vista político, hacía a un lado a todas las autoridades municipales suplantándolas.

Comparemos, sobre todo el citado artículo 62. Estoy tratando de encontrar un punto de referencia, una luz que nos permita seguir adelante. Seguramente este precepto es el que fundamentalmente se tuvo en consideración por parte de los prerrevolucionarios, revolucionarios y, en su momento, por el Constituyente, para decir: "No debe haber ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.", como dando a entender que esta autoridad intermedia es la que impide la autonomía política y administrativa del Municipio.

Lo repito: "Artículo 62. Los jefes políticos son el conducto indispensable de comunicación entre los presidentes de las corporaciones municipales del partido de su mando para con el Gobierno,..."

Al examinar el acuerdo que es objeto de la controversia constitucional algunos dicen lo que en ningún momento dispone, le atribuyen cuestiones que no adopta cuando dicen que el gobernador se quiere deshacer de todas las cuestiones municipales porque no quiere que lo molesten, y que lo único que quiere es que a través de esos órganos de coordinación se entiendan allá todas ellas. No, no es así, en ningún momento en el acuerdo, ni tampoco en los actos de aplicación, se les dice a los Municipios que no vayan a molestar al gobernador, ni en ningún momento se les dice que tienen prohibido llegar a las instituciones centralizadas propiamente dichas.

Ahora, cómo vamos a pensar que en esencia es un jefe político, como el que existía en aquella época, un órgano desconcentrado que, como bien ha apuntado el señor Ministro Azuela Güitrón, es parte del Gobierno, no es autoridad intermedia, es una parte del Gobierno del Estado que se acerca a las regiones municipales.

Se dice también yendo al extremo de lo que yo he propuesto, que en la actualidad ya es obsoleto hacer una interpretación de carácter histórico

y de alguna manera de coordinación jurídica, en la que tendríamos que examinar también las leyes o cuando menos la mayor parte de ellas, para ver si se les daba el mismo tratamiento, porque ya no puede haber jefes políticos, claro que no, esa no es mi idea, mi idea es que de allá nació y que en la actualidad no podemos quedarnos al margen de la modernidad que implica la presencia de adelantos administrativos tan importantes, como la desconcentración y la descentralización administrativas.

También se afirma, yendo al extremo de lo que he propuesto, que ya no puede haber aplicación de la fracción I, del artículo 115 constitucional; sí, sí la puede haber, lo dije ayer, y lo repito hoy, pero obviamente ya no será a través de jefes políticos, será a través de cualquier autoridad que lesione la autonomía administrativa y fundamentalmente la autonomía política del Municipio. Si entendemos eso, si nos vamos por ahí encontramos, desde mi punto de vista, una forma de resolver este asunto de manera fundada, fundada en la historia, en las coordinaciones de carácter jurídico, en el adelanto que ya tuvo la Suprema Corte de Justicia al respecto. No digo que jamás vaya a haber una autoridad intermedia; no, puede haberla, pero el caso es que si examinamos a la luz de todo esto lo que son en la actualidad las coordinaciones y los actos de aplicación, pues no encontramos ninguna atribución que vaya en contra de la autonomía, de la independencia, o de la libertad, o de la democracia del Municipio.

Por todo lo anterior, votaré exactamente por lo contrario a lo que se apunta por los señores Ministros Gudiño Pelayo, Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano. Votaré en el sentido de que la controversia constitucional es infundada, razonando ello adecuadamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quisiera apuntar que, desde luego, no es mi posición el que no tengan valor los análisis históricos, filosóficos o sociológicos; todo eso tiene un gran valor. Lo que ocurre es que estamos en presencia de un tema en que no hay ningún elemento que nos permita brincar de lo que es lo constitucional, lo jurídico, a lo que es lo histórico, lo político, etcétera. Si así fuera, todos estaríamos convencidos de la bondad de los argumentos.

También estoy de acuerdo en que, debidamente coordinados los argumentos del señor Ministro Silva Meza, los míos, y parte de los del

señor Ministro Díaz Romero, darán fundamentación sólida a la posición que sostiene que es infundada la controversia constitucional. No obstante, debemos incluir todos los elementos, porque no debemos perder de vista que en esta exposición de pronto se olvida que estamos hablando sobre cuestiones que se vieron en mil novecientos diecisiete y a las que, de pronto, les estamos dando el contenido del precepto que entra en vigor en mil novecientos ochenta y tres.

No perdamos de vista que estas disposiciones que examina el señor Ministro Díaz Romero, están sobre un precepto que no estaba reservando atribuciones a los Municipios. En el artículo en comento, había una fracción I, que ya conocemos muy bien, y una fracción II, que se refería a la Hacienda municipal, pero no ocurre como en que hay una serie de fracciones en donde se dice que equis cosa es propia de los Municipios. De modo tal que, cuando el señor Ministro Díaz Romero dice: "Esto que hacía el prefecto político era de los Municipios.", yo me pregunto: ¿Por qué era de los Municipios?, si no había ni precepto constitucional, ni ninguna legislación que dijera: "Esto es de los Municipios.", no, eso es a partir de mil novecientos ochenta y tres en que ya podemos decir que determinadas atribuciones son propias de los Municipios y que son intocables.

Creo que se podrían conciliar varias de estas posiciones. Debo recalcar algunas cuestiones que me parecen definitivas, en la medida en que siento que todo lo que dijo el señor Ministro Gudiño Pelayo es congruente con lo que nosotros hemos sostenido, ya que dice que no se desea que estos presidentes municipales vayan a donde el gobernador caprichosamente les diga —pero esto no es lo que sostenemos nosotros— sino a donde se les señale, de acuerdo con lo que las leyes, la Constitución Local y la Constitución Federal pueda decir el gobernador. Si se trata de autoridades que no están previstas legalmente, de autoridades cuyas facultades van más allá de lo que permite la Constitución Federal y la Constitución Local o la ley de administración pública, evidentemente no tienen por qué ir.

Siento que se está colocando a la autonomía municipal por encima del federalismo y al Estado se le constituye en una pieza que carece totalmente de importancia, cuando curiosamente es el sustento del federalismo ¿Qué es propio de la Federación? Aquello que expresamente le reconoce la Constitución Federal. ¿Qué es propio de los Estados?, todo lo que no es de la Federación.

En mil novecientos ochenta y tres se establecen las reformas al artículo 115 de la Carta Magna y se añade: "y aquello que la Constitución Federal le reserva expresamente a los Municipios". Todo lo demás es el Estado, es un sistema federal en el que éste es el meollo, la Federación es lo que los Estados han querido otorgarle, pero lo original es el Estado, no el Municipio. Éste tiene otra connotación y de pronto, a través de estas interpretaciones que tratan de sostener que es fundada la controversia constitucional, se está colocando por encima del Estado. Tiene importancia el Municipio —he sido gran defensor de él—, pero tengo que reconocer que en un sistema federal, el Estado es lo que tiene un valor fundamental.

Para mí, lo que ocurre en el caso concreto, no es sino una derivación clara del avance del derecho administrativo a través de la desconcentración y la descentralización.

¿Que en un momento dado se pudiera decir, que por Gobierno del Estado sólo debemos entender a la administración centralizada? Bueno, habría que buscarle sus fundamentos, pero yo no le vería sustento porque esto sería eliminar todo lo que es la administración paraestatal que está comprendida dentro de lo que es Gobierno del Estado.

El Gobierno del Estado son los Poderes y todo lo que constituye los organismos del sector gubernamental paraestatal. Ahí es donde digo que si se quiere llegar a establecer que las coordinaciones citadas son autoridades intermedias, se debe encontrar sustento para decir que, aunque literalmente la Constitución dice aquello, resulta absurdo, porque lo que ella dispone es que sí son autoridades intermedias para entonces sacar del Gobierno del Estado a estas entidades y decir que ya no son parte de él porque, de acuerdo con esta interpretación, como están hechas para evitar que el Gobierno del Estado intervenga, las sacamos de ahí.

Aquí es donde siento que un proyecto en ese sentido va a tener, como dice el señor Ministro Gudiño Pelayo, un impacto político que puede lograr que de pronto se haga un ajuste a la Constitución, pero ¿este ajuste es coherente con lo que es la Administración Pública actual? Sinceramente, siento que no.

Los Estados de Coahuila y Chihuahua tienen un territorio muy grande. No sé cómo sea la organización que tienen, pero me parece fundamental, por ejemplo, que en Coahuila se cree alguna coordinación que atienda a Torreón, sobre todo cuando ahí hay siempre una tendencia independen-

tista, de tal forma que si el gobernador no los puede atender, exista una coordinación que esté al pendiente con facultades de Gobierno del Estado. Éste sería en realidad quien estaría actuando, aunque a través de subordinados.

Funciona más adecuadamente desplazar coordinaciones y no contar únicamente con una persona que, desde el centro, tome todas las decisiones. Esto sería para mí, justificar el personalismo de los gobernadores, ya que tendrían que estar al pendiente de todos, y ¿qué sucedería?, que esto no se podría realizar y se tendrían que encontrar otras fórmulas para atender todos los reclamos de los Municipios, porque no perdamos de vista que esto se encuentra en la órbita de atribuciones del Gobierno del Estado, en donde todos los ordenamientos jurídicos están garantizando conforme a nuestro sistema federal que cada Estado, con sus Gobiernos, actúe dentro de la órbita de sus atribuciones. No obstante lo anterior, con la posición contraria, de alguna forma se está diciendo: "Pero es que el Municipio está por encima..."; cuidado, ¿cuándo está por encima?

La existencia de coordinaciones es coherente con el sistema federal. La autonomía municipal establece ciertas restricciones respecto de los Poderes del Estado. ¿Quién legisla para los Municipios?. El Congreso Local, y éste puede legislar con la limitante que establece el artículo 115 constitucional en el sentido de que no puede establecer autoridades intermedias, no puede establecer tributos en materias que este precepto reserva para los Municipios como tributos estatales.

Estamos ante una situación muy delicada, y si prospera la postura de quienes sustentan que es procedente la controversia constitucional, la Suprema Corte estaría señalando que por autoridad intermedia debe entenderse lo que ellos señalan porque fue lo que dijo el Constituyente y que, por lo mismo, cualquier sistema que se establezca con base en figuras de desconcentración o de descentralización será violatorio de dicho precepto constitucional.

Con esto, pensémoslo bien, pondríamos una bomba de tiempo ya que, en la medida en que se dé un desarrollo democrático, será cada vez mayor el número de Municipios de toda la República que tengan esta problemática y estén recurriendo a esta interpretación de la Suprema Corte sobre lo que es autoridad intermedia. Con lo anterior, curiosamente —y es en lo que he insistido en mis intervenciones—, finalmente a quien estamos afectando es a los gobernados, porque estos pleitos entre Gobierno Estatal y Gobiernos Municipales, so pretexto de defensa de cons-

titucionalidad, propician situaciones de administraciones deficientes, de administraciones que no podrán, en un momento dado, modernizarse porque se podría argumentar violación al texto constitucional, concentrándose con ello en las capitales de los Estados. Si a eso vamos, aquí tendrían que haberse reclamado como violatorios del artículo 115 de la Constitución Federal, todos los artículos de la ley de administración pública a que di lectura y que sirvió al gobernador del Estado de Michoacán para dictar el acuerdo, así como reclamarse que es violatoria también de dicho precepto, la Constitución Local que remite a leyes secundarias y que abre la posibilidad de establecer esos mecanismos de administración.

Por todo lo anterior, sigo sosteniendo que de llegarse a la conclusión de que no hay invasión, y más que invasión que es el otro problema, que no hay violación a este precepto, pudiera sustentarse por un lado, en los argumentos que he expuesto y que amablemente el señor Ministro Aguirre Anguiano ha calificado como muy impactantes, precisamente por ser simplistas, que por eso mismo darían un fundamento y, por el otro, en el complemento del fortalecimiento de la autonomía municipal y de todas estas ideas que ha desarrollado básicamente el señor Ministro Díaz Romero y que tienen como elemento muy importante el que ya tenemos una jurisprudencia, un precedente en donde se hizo el análisis de esta situación con motivo del asunto de los Municipios de Oaxaca. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor Ministro presidente. Qué bueno que termina su intervención el señor Ministro Azuela Güitrón con la mención de esta jurisprudencia, porque a ella quiero referirme en relación con un aspecto importantísimo que señala: "...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 tomados por los diferentes niveles de Gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, — y dice la tesis que votamos todos por once votos— a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio,...". ¿Qué debemos entender por comunicación directa entre Gobierno Estatal y sus Municipios? Nos llevó el análisis del señor Ministro Díaz Romero a tener muy en cuenta la figura del jefe político como detonante de esta prohibición

de autoridades intermedias. Yo creo que el Constituyente quiso ir más lejos, no habló de la figura específica del jefe político, del prefecto, del comisionado, del corregidor, porque quiso prohibir de manera absoluta, todas estas figuras y cualquiera otra que se le parezca o asemeje.

Resultó muy interesante la lectura del artículo 62 de la mencionada ley orgánica, que nos leyó el señor Ministro Díaz Romero, en donde el jefe político es el conducto único y exclusivo de comunicación entre el Gobierno Estatal y los Municipios. Si estamos diciendo que se prohíbe precisamente la autoridad intermedia, nótese que al jefe político también lo nombraba el gobernador y formaba parte de la Administración Pública Estatal. En todas las características que nos leyó el señor Ministro Díaz Romero encontramos una unidad administrativa perteneciente al Gobierno Estatal, pero que tiene entre otra de sus atribuciones, aparte de la injerencia directa en la administración municipal con la que no me meto, la facultad exclusiva de ser el conducto de comunicación entre el Municipio y el Gobierno.

Esto es muy importante porque yo pienso que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I, les otorga a los Municipios el derecho de comunicación directa con las autoridades centrales del Estado que ejercen la competencia originaria del Gobierno, por tanto, este derecho es parte importante de la autonomía municipal, pues de otra manera la relación Municipio-Gobierno Estatal podrá mediatizarse con cuantas instancias se le ocurran a quien quiera entorpecerlas por cualquier motivo.

Ahora estamos viendo la aparición de delegaciones regionales que llevan una especie de vicegobierno a diversos lugares del Estado, pero después podrán crearse representantes del delegado en cada Municipio y obligarse al Ayuntamiento correspondiente a tratar el asunto primero con el representante del delegado, quien, si a bien lo tiene, lo pasará al delegado regional y si éste a su vez lo considera prudente, podrá pasarlo, entonces sí, a la dependencia básica del Gobierno que detenta la competencia originaria.

Creo muy importante refrendar la tesis en la que ya dijimos que ningún organismo perteneciente al Gobierno Estatal debe obstaculizar o impedir la comunicación directa entre el Gobierno del Estado y los Municipios, entendido por aquél a los titulares de los órganos que ejercen la competencia originaria.

Ahora bien, ¿qué pasa con el decreto que crea las delegaciones regionales?, ni por asomo dice que los delegados van a ser el conducto exclusivo

de comunicación entre los Municipios de la región correspondiente y el gobernador o las entidades básicas de la administración central. Se crean estas Coordinaciones de Desarrollo Regional con facultades de apoyar la desconcentración de decisiones y programas regionales, coadyuvar a las tareas y actuaciones de las dependencias federales, promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen dentro de su jurisdicción, promover la celebración de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral de cada región, y las demás que la ley le señale.

Dentro de aquellas facultades no hay, ni siquiera por asomo, la mención de injerencia alguna en las actividades administrativas del Municipio, ni el propósito manifiesto de erigir a estas coordinaciones en órganos intermediarios entre las autoridades que tienen la competencia originaria del Gobierno y los Municipios, sin embargo, ya el artículo tercero transitorio del acuerdo nos habla de que el coordinador no va a estar solo en la delegación correspondiente, pues habrá representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y estos representantes tendrán las facultades que les deleguen los titulares de estas dependencias.

En el proyecto se hace un estudio minucioso del acuerdo y se dice: "El acuerdo formalmente no erige ninguna autoridad intermedia, sus propósitos son de apoyo, coordinación, coadyuvación y promoción; no hay pues, la voluntad de crear una autoridad intermedia."; pero dice el proyecto: "Los oficios, sí son actos de autoridad intermedia."

Veamos estos oficios, se encuentran en las páginas 172, 173 y 174 del proyecto y están dirigidos a los presidentes municipales correspondientes, en uno se dice: "...C. J. Luis Jacinto Barragán. presidente municipal de Venustiano Carranza. Presente. En atención a la nueva estructura implementada por el C. Gobernador del Estado, licenciado 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 usted 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, ingeniero David Alfaro Garcés, cuyas oficinas se ubican en...". Lo mismo dicen los tres oficios.

Al parecer a través de estos oficios se erige al delegado correspondiente en gestor de los Municipios y solamente a través de él puede canalizarse

la petición a la autoridad centralizada que ejerce la competencia originaria, ¿no es esto un acto de privación a la libre comunicación entre el Municipio y las autoridades centrales?, ¿no es esto algo muy parecido a la facultad exclusiva que tenían los jefes políticos de ser el conducto exclusivo de comunicación entre los Municipios y el Gobierno Estatal? Yo lo veo muy semejante.

En la tesis anterior se habló de comunicación directa entre Estado y Municipio y ahora nos toca explorar y decidir qué debe entenderse por Gobierno Estatal para los fines de esta comunicación directa. Si el antecedente histórico que nos leyó el señor Ministro Díaz Romero, es que el jefe político era un órgano de autoridad designado por el gobernador del Estado, que entre sus funciones tenía la de ser el conducto exclusivo de comunicación, pues pienso que sí podemos, de acuerdo con todo lo expuesto, concluir que el artículo 115 de la Constitución les otorga a los Municipios un derecho de comunicación directa con las autoridades centrales del Estado que ejercen la competencia originaria del Gobierno, y que cualquier estorbo creado por el propio Gobierno Estatal en este sentido de comunicación directa configura la autoridad intermedia.

Por todo lo anterior finalmente me convence el proyecto que nos presenta la señora Ministra Sánchez Cordero, ya que coincido con ella en que el decreto que crea las delegaciones no está erigiendo por sí autoridades intermedias, pero nótese cómo tiene gran vocación a degenerar en autoridades intermedias cuando ya una entidad básica del Estado le dice al Municipio: "No, el único que te puede servir de gestor para lo que quieres es el delegado regional."

Creo que esta interpretación no daña en lo más mínimo las posibilidades tan amplias de administración y organización que tienen los Gobiernos de los Estados que es la preocupación del señor Ministro Azuela Güitrón, ya que no se erige en modo alguno al Municipio por encima del Estado, no se desconoce la existencia de las administraciones o coordinaciones regionales, simplemente lo que hace el proyecto es poner un esparadrapo que espero que sea cura hacia futuro, para que el delegado se dedique a las funciones que realmente se le han atribuido y nunca, por ningún concepto, se convierta en gestor exclusivo de los Municipios frente a las autoridades centrales del Estado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Voy a tratar de convencer al señor Ministro Ortiz Mayagoitia de que estas autoridades con vocación a degenerar en intermedias y, por tanto, prohibidas por la fracción I, del artículo 115 constitucional, no nada más tienen esa vocación sino que son las autoridades intermedias. Coincido con él en que hubiera sido muy sencillo para el Constituyente proscribir a los jefes o prefectos políticos y ahí quedarse, en que cuando habla la Constitución de autoridades intermedias, sí le da un privilegio de comunicación directa a los Municipios. Sobre estos puntos no voy a insistir más.

Cuando hablamos de estos temas piensa el señor Ministro Azuela Güitrón que el federalismo está y milita con las doctrinas que nos expone aquí, y que el antifederalismo, eso no lo dice, pero lo implica, está en el bando de los argumentos que militan en contra de los suyos. Quisiera discurrir en este sentido. Hay un valor de libertad municipal que protege la Constitución, en su artículo 115, párrafo primero, que refiere al Municipio Libre. El valor que contiene es la libertad, pero estamos de acuerdo en que no es una libertad absoluta y, por tanto, aceptamos que este valor libertad se refleja a través del reconocimiento de autonomías. ¿Qué será entonces el federalismo? Que cada órgano haga lo que tiene que hacer y que se coordine conforme a la ley, la primera de las cuales es la ley constitucional, la Constitución Federal.

Entonces, el valor libertad seguido con guiones y concebido como una autonomía es un valor en sí. ¿Cuál es una de las reglas del artículo 115 constitucional?, ¿dónde está la regla para proteger ese valor?, en lo que este precepto dispone cuando dice que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Municipio Libre y el Gobierno del Estado, hubiera sido muy sencillo, repito, para el Constituyente originario decir que se proscriben los jefes políticos, los prefectos políticos y cualquiera que pueda cubrir una función político-administrativa del jaez que tuvieron estas autoridades, sin embargo, no lo hizo así, dio la dirección.

¿Qué será entonces apoyar el federalismo? Ante todo apoyar lo que dice la Constitución, y ésta en el mismo artículo le reserva al Municipio la facultad de coordinarse o, cuando menos, si no se la reserva expresamente en todos los párrafos, debe campear su voluntad para coordinarse. ¿Por qué es esto? Para que no exista una competencia en la prestación de los servicios que se le reservan al Municipio y en los que puede por ley coadyuvar el Gobierno del Estado, entonces, implícitamente también está proscribiendo una competencia, un aspecto de choque por la prestación de aquéllos servicios, por eso los obliga a coordinarse.

Por lo anterior, no concibo un acuerdo que tenga por fin el apoyo y la coordinación que no se entrometa, si no campeó la voluntad del Municipio. Aquí es donde voy un poco más lejos. Desde el momento y hora en que en este decreto del señor gobernador del Estado de Michoacán, no se tomó en cuenta la voluntad de los Ayuntamientos para coordinarse, desde ese momento se creó una autoridad que evita la comunicación directa entre Gobierno del Estado y Municipio y, por tanto, una autoridad intermedia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No sé si hablar o no, pues ya se ha dicho todo en una forma formidable. Respecto de lo que dijo el señor Ministro Ortiz Mayagoitia quiero puntualizar lo siguiente: Lo mismo sostuve yo en mi primera intervención en este asunto, hace ya varias semanas, estoy totalmente de acuerdo con él, menos en lo último. Es cierto, examinando el acuerdo que dicta el gobernador, a primera impresión no se advierte que los coordinadores tengan ninguna facultad de decisión.

Para utilizar la terminología a que alude el señor Ministro Díaz Romero, y que aprobó la Suprema Corte en la tesis que se transcribe en la página 167 del proyecto, por autoridad intermedia debe entenderse aquella autoridad, ente, órgano o persona de que se trate que tenga facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión. Atendiendo detenidamente a esta definición, yo me pregunto: ¿Tiene o no atribuciones de este tipo el coordinador? Por supuesto que sí, incluso los señores Ministros Díaz Romero y Azuela Güitrón han dicho que sí las tienen; el mismo presidente de este tribunal ha dicho que es una autoridad y toma decisiones. Entonces, sí creo que sean autoridades y que sí tengan estas atribuciones.

Así se advierte que también lo entiende el Gobierno en la contestación a la demanda cuando dice que son un órgano desconcentrado por región al que se les han delegado facultades de decisión y así también lo entiende el Gobierno al aplicarlo. Los tres oficios le están diciendo al presidente municipal que no se dirija al gobernador sino que se vaya con los coordinadores para que le decidan.

El lenguaje del acuerdo está disfrazado, en alguna intervención esto también lo dijo el señor Ministro Román Palacios, pero veamos el fondo detrás del disfraz, hagamos caer el velo que tapa la finalidad del acuerdo.

En la página 133 y siguientes del proyecto, aparecen los considerandos y en ellos se establece: "CONSIDERANDO. Que es necesario generar las condiciones para estimular el desarrollo integral del Estado, atendiendo al potencial económico, los recursos naturales y las características socioculturales de cada región.— Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos, con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de Gobierno.— Que la desconcentración resulta el medio idóneo para que la toma de decisiones sea orientada de acuerdo a las necesidades de las regiones,...". Me pregunto siguiendo las ideas del Ministro Román Palacios: ¿Las demandas más sentidas de los michoacanos son como dice el proyecto coordinar y presentar programas de acción? No lo creo, ellos lo que quieren es el apoyo inmediato.

Ahora veamos el artículo 3o. del acuerdo que se encuentra en la página 136 establece: "Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades: I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad,...", pienso que con este "apoyar" en el texto de este acuerdo se va a decir al hablar de apoyo que significa esto y esto.

Dice el proyecto en la página 179: "Por otra parte, si bien esa asesoría y maquinaria puede constituir un tipo de apoyo —se está refiriendo a los oficios— debe destacarse que la facultad de apoyo con que cuentan las coordinaciones, no es para decidir o ejecutar actos tendientes a proporcionar esa ayuda (no, claro que sí es, pues por eso los están mandando para allá), sino particularmente para auxiliar administrativamente en la desconcentración de decisiones y programas; esto es, como órgano desconcentrado auxiliar de la Administración Pública Estatal, sólo puede prestar un apoyo que permita a las propias autoridades del Estado lograr una desconcentración administrativa y la proposición de programas,..." ¿Esas serán las demandas más sentidas de los michoacanos?

Me ha llamado la atención cómo todavía se está desviando en algunas ocasiones la litis del problema. En la definición que nos pasaron se dice que la autoridad intermedia es aquella creada o erigida por el Gobierno Estatal cuyas funciones de hecho o de derecho, lesionan o afectan la autonomía municipal. No, no se refiere a eso la litis, la litis se refiere a la autoridad que está entre una y otra.

¿Cómo lo hacen los otros Municipios y Gobiernos? Saliendo ayer de la sesión le hablé por teléfono a don Miguel Ángel García Domínguez, que

es el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Guanajuato y le pregunté: "¿Cómo le hacen ustedes en Guanajuato?, ¿sus vecinos tienen coordinaciones regionales?". Me dijo: "Eso es inconstitucional. Nosotros tenemos una Dirección General de Coordinación en Guanajuato, en donde se recibe a los Municipios que así lo deseen para otorgarles toda clase de facilidades, apoyos, etcétera. No todos los Municipios lo requieren, hay algunos que ya llevan todo preparado y tienen todos los instrumentos necesarios, como León, que es un Municipio rico y tiene mucho personal, pero para otros Municipios muy pobres, que también hay en el Estado, esa dirección funciona muy bien nunca hemos tenido ningún problema."

No se trata de que el gobernador en persona esté recibiendo a los presidentes municipales, no, eso tampoco se hacía en Michoacán antes, era el secretario general de Gobierno el que lo hacía.

Me llamó también la atención la lectura tan interesante de la ley orgánica municipal de Aguascalientes. Después de concluirse con ella, se dijo que las coordinaciones no llevan a cabo las funciones que tenía encomendadas el jefe político, tales como expedir en el papel correspondiente los títulos relativos a los fierros de errar ganado, formar el reglamento concerniente al servicio de los guardias diurnos y nocturnos, etcétera, y eso es cierto, pero también hizo referencia con mucha exactitud a que el jefe político era el único conducto para que el gobernador se relacione con el Municipio. En el caso de las coordinaciones también éstos son el único conducto, así lo veo yo. En aquella época, los funcionarios públicos hacían muchas cosas. Recuerdo al señor Ministro don Raúl Cuevas Mantecón, quien tenía en su oficina, como un recuerdo de familia, el nombramiento de uno de sus antepasados como bibliotecario, firmado por el presidente de la República en el siglo pasado, ¿por qué no iban a hacer eso los jefes políticos?

Se dice que la autonomía política no la tiene a su cargo el coordinador, claro que no, pues no la podría tener dado el artículo 115 constitucional reformado.

Por último, no está a discusión el contenido de las leyes de administración pública o de la ley orgánica municipal, sino nada más el acuerdo y los oficios. Eso es todo lo que tengo que decir por ahora, todo lo demás que pensaba decir lo fui eliminando porque fue, en mi opinión, magistralmente dicho por los señores Ministros Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y Aguirre Anguiano. Gracias señor Ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Para mí es categórico el artículo 1o. del acuerdo donde se establece que se crean dichas coordinaciones para simple coordinación. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En las primeras reflexiones se hablaba de las lecturas ingenuas. Con una lectura, ingenua como se calificó en su momento, o literal, tanto del acuerdo y los oficios, como de la Constitución y las leyes, con esa ingenuidad de la lectura, creo que no se requiere de mayor interpretación.

Se ha hecho un gran esfuerzo para darle contenido a una norma, pero hay normas que requieren de interpretación y otras nada más de aplicación. Pienso que ésta es nada más de aplicación. En este sentido, se necesita de demasiada suspicacia para ir desentrañando el acuerdo, para encontrar cosas que sean contrarias a la pura y llana desconcentración administrativa.

Siento que en el caso concreto sí hay una comunicación directa, como se dice en la tesis, entre el Gobierno del Estado y el Municipio. Esta tesis se refiere al Gobierno del Estado, no al gobernador, si dijera gobernador sería otra cosa, entonces, habría que preguntarse si las unidades desconcentradas son Gobierno o no lo son, y como sí lo son, no hay autoridad intermedia.

Ya entrando al campo de los oficios, con mente ingenua que tome en cuenta el origen y la naturaleza desconcentrada de estas coordinaciones, se entendería únicamente lo que en efecto dicen estos: "En atención a la nueva estructura implementada por..., para dar seguimiento a los programas que el Gobierno del Estado llevará a cabo a través de las coordinaciones regionales —es el Gobierno del Estado a través de un organismo desconcentrado—, me permito informar a usted que a partir de esta fecha,...". Esto, se le dice: "Ya no venga a esta ventanilla, vaya a la otra.", nada más. Aquí no hay más encubrimiento para las jefaturas políticas, esas son lucubraciones que no alcanzo a hacer en esta lectura ingenua del texto del acuerdo, de la disposición legal, de la constitucional y de los otros ordenamientos jurídicos.

Todo lo demás creo que es exceso de suspicacia, de celo, de temor a que esta situación se vaya a dar; si se da sí se estaría frente a una autoridad intermedia prohibida por el artículo 115 de la Constitución.

En estas unidades desconcentradas, en estas coordinaciones y en los oficios que se han girado, creo que no se presenta el problema de la autoridad intermedia, ni tampoco de la invalidez, en función de que tengan alguna afectación constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Román Palacios.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, existe una autoridad municipal y una autoridad estatal, y entre una y otra no debe haber ninguna autoridad intermedia, ya sea porque lesione a una o porque lesione a otra, es decir, porque impida, como nos lo dijo el Ministro Ortiz Mayagoitia, la comunicación entre ambas; puede ser que no lesione las funciones municipales, pero sí lesione la comunicación.

De acuerdo con la tesis jurisprudencial que estableció el Tribunal Pleno, existe una autoridad intermedia cuando se lesiona esa comunicación.

Se cuestiona por qué el gobernador tiene que atender a ciento trece presidentes municipales, bueno, tan simple para mí como el hecho de que si no quiere atender a ciento trece presidentes municipales, pues que renuncie al cargo de gobernador, porque entre otras funciones tiene, precisamente, la de atender a éstos. Se dice que no, que puede atenderlos el secretario general de Gobierno, que si no también lo puede hacer el subsecretario general de Gobierno, y podemos seguir así hasta el infinito, hasta nombrar ciento trece auxiliares de intendente zeta, para que atiendan a los ciento trece presidentes municipales, para que así el gobernador no se moleste en lo más mínimo.

Creo que no es porque lesione a la autonomía municipal o porque lesione a la autoridad del Estado, sino porque en realidad se ve aquí falta de comunicación entre una y otro, y pienso que ese es el planteamiento que están haciendo precisamente en la demanda los Ayuntamientos: "Se está creando un ente que impide la comunicación con el Gobierno del Estado." ¿Por qué no con el gobernador, si para eso fue electo?, no sólo para atender a ciento trece presidentes municipales, sino también para atender a todos y cada uno de los habitantes del Estado de Michoacán.

A mí me convenció lo que dijo el Ministro Ortiz Mayagoitia, hasta un minuto antes de que terminara de hablar, porque descartó la invalidez o la posible invalidez del acuerdo, y solamente señaló como inconstitucionales los oficios, por estarse indicando en ellos la palabra "gestionar".

Debemos examinar detenidamente el acuerdo, veámoslo, está en la página 133. Lo que voy a decir desde la ocasión anterior lo dije, y ahora voy a abundar un poco más en ello con los documentos que pedí que se repartieran. En el acuerdo se menciona que la desconcentración resulta el medio idóneo para que la toma de decisiones sea orientada de acuerdo con las necesidades de las regiones, coadyuvando a la realización plena de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán y que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, para fortalecer la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de Gobierno que incidan en el desarrollo de Michoacán; eso es lo que está creándose, una estructura ágil de administración y servicio público y, por eso, en el artículo 1o. se crean las coordinaciones como unidades desconcentradas.

Reitero lo que manifestaba en aquella ocasión. Se menciona en él a las unidades desconcentradas y en el proyecto se toma ese tema y se habla respecto de los organismos descentralizados, de los organismos desconcentrados y de una serie de situaciones, tal parece, perdón, que se pretendiera desviar la atención hacia todos esos temas y olvidar que en realidad está creándose un fenómeno muy especial.

Dice el acuerdo en su artículo 1o. que esas unidades desconcentradas 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.

Por su parte, el artículo 2o. de dicho acuerdo señala que se adoptará la estructura de desconcentración administrativa; esto es muy importante y ruego que tengamos presente lo relativo a la desconcentración administrativa cuando me refiera, en unos minutos más, a documentos del Gobierno del Estado y del procurador de la República.

Luego dice el artículo 3o. de tal acuerdo que tienen las siguientes facultades: "I. Apoyar la desconcentración de decisiones...", esto significa que se van a tomar decisiones en forma desconcentrada, ¿en dónde se van a tomar? no en Morelia, se van a tomar en cada una de esas coordinaciones decisiones respecto de cuáles son los programas que se

van a aplicar, tan es así que dice dicho artículo en su fracción II que también tienen facultad para coordinar los programas y acciones que desconcentren, es decir, todas las acciones que se desconcentran hacia esos diez lugares se van a resolver a través del coordinador; va a coadyuvar, según lo dispone la fracción III, a las tareas y actuaciones que las dependencias federales realicen, o sea, va a intervenir en las actuaciones no sólo del Estado sino también en las actuaciones de las dependencias federales; va a promover, según lo establece dicho artículo en su fracción IV, acuerdos y la celebración de ellos en cooperación con el sector público; va a promover de conformidad con lo que señala la fracción V de dicho precepto la celebración y ejecución de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral y va a tener según la fracción VI las demás facultades que le señalen las leyes.

Este es el acuerdo y no tenemos más elementos para conocer cuáles son sus antecedentes. No obstante ello, lo que manifiesta el procurador en otro aspecto, pero sobre todo lo que manifiesta el Gobierno del Estado, puede servirnos hasta cierto punto como una especie de exposición de motivos del acuerdo.

Lo que manifiesta el Gobierno del Estado está en la página 17 de la contestación de la demanda que nos repartieron. Empieza por reiterar lo que dicen las fracciones y puntualiza que la coordinación tiene las siguientes atribuciones: a) Apoyar la desconcentración de decisiones, c) Coordinar los programas y acciones, d) Coadyuvar a las tareas y actuaciones. En otras palabras, no es un mero receptor como después el Gobierno del Estado contradiciéndose consigo mismo trata de señalar.

Más adelante dice en la contestación del Gobierno del Estado en la página 21, lo siguiente: "2. Significa pues, que el gobernador del Estado y las dependencias y entidades del Gobierno Estatal desconcentran verticalmente algunas de sus atribuciones a través de las Coordinaciones de Desarrollo Regional."

Renglones más abajo se insiste en el tema y se dice: "El acuerdo creador de las coordinaciones se traduce en el fenómeno administrativo de la desconcentración vertical."

En la página 22 señala lo siguiente: "Las coordinaciones mencionadas no son autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno sino que es el propio Gobierno que realiza parte de sus atribuciones en

distintas regiones de la entidad federativa.". Para mí no es el propio Gobierno porque es un ente creado por el gobernador sin facultades.

Continuando con lo que dijo el procurador, en la página 21 señala lo siguiente: "La delegación de facultades no transfiere la titularidad de las funciones delegadas, el que delega facultades conserva siempre la titularidad de aquello que delega, siendo la delegación de carácter eminentemente transitorio. En cambio, la desconcentración (o sea el ente al que nos estamos refiriendo) transfiere la titularidad y el ejercicio de funciones de manera permanente." Aquí vemos cómo no sólo le están dando a este organismo desconcentrado algunas funciones y su titularidad sino que además se las están dando en forma permanente, según dice el procurador de la República.

Sigo leyendo. Tercer párrafo: "La desconcentración administrativa, como técnica constitucional de organización administrativa no se limita a ser un instrumento técnico y legal, sino que adquiere matices de contenido eminentemente político, social y económico.", está enseñando el cobre porque señala que la intención es de tipo político. Continúa diciendo la Procuraduría General de la República en la página 22 primer párrafo lo siguiente: "Nace la desconcentración en el momento en que un órgano central transfiere a un órgano inferior (definitivamente según dijo el párrafo anterior), sujeto a su jerarquía, una esfera de competencia exclusiva que puede consistir en un poder de trámite o de decisión.", esto quiere decir que no sólo va a tramitar, también va a decidir.

En la página 60, último párrafo del documento que analizamos continúa diciendo la Procuraduría General de la República: "Al respecto se hace referencia al estudio del concepto de autoridad intermedia contenido en el segundo apartado de este curso, concluyendo que no se puede considerar con tal carácter (o sea autoridad intermedia) a un órgano desconcentrado, cuyo objetivo fundamental es coordinar los programas y acciones de las representaciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo del Estado.", sí, pero que no sólo coordina programas y acciones, también toma decisiones, también le delegaron facultades en forma definitiva, por tanto, es un órgano desconcentrado que no sólo tiene esas funciones sino también otras más, según lo señaló el procurador mismo en párrafos anteriores.

Dice el procurador que sí es posible considerar a las coordinaciones como unidades administrativas encargadas, entre otras cosas, de recoger las demandas de los Municipios a nombre y representación del Ejecu-

tivo Estatal, o sea, que ahora el procurador general de la República ubica a estas coordinaciones, como dijo el Ministro Silva Meza hace un momento, como una ventanilla, como si eso fuera lo único que hiciera el coordinador, recibir, sellar y mandar al Ejecutivo; ya vimos que no es así porque le delegaron facultades en forma permanente, aunque esté ahora diciendo que solamente se encarga de recoger las demandas de los Municipios a nombre y representación del Ejecutivo Estatal.

El siguiente párrafo de la misma página 61, dice: "En lo que en sustancia se materializa con el pronunciamiento de estas coordinaciones es la desconcentración de facultades administrativas propias del Ejecutivo Estatal.", ah, entonces, no es una oficialía de partes o una ventanilla como lo dice en el párrafo inmediato anterior, sino que es una desconcentración que tiene facultades administrativas propias del Ejecutivo y que en vez de ser ejercidas desde la capital, se ejercen en las distintas regiones de la entidad; es decir, en diez lugares se van a ejercer esas facultades, conforme a las características que a cada una asiste.

Creo que si bien es cierto que todo esto lo manifiesta el Gobierno del Estado y el procurador de la República, después de haberse publicado el acuerdo y que estrictamente hablando no podemos considerarlo como que sea la exposición de motivos del acuerdo, también lo es que viene siendo la interpretación auténtica del mismo.

En estas condiciones, advierto que tanto el Gobierno del Estado como el procurador en su pedimento, sobre todo el primero de estos, en realidad están señalando con toda claridad el hecho de que las coordinaciones fueron creadas para el efecto de que se tomaran decisiones en diez lugares distintos, para que los Municipios ya no tuvieran que importunar con sus necesidades al gobernador del Estado, porque él es una persona sumamente ocupada como para que tenga que atender a los presidentes municipales; es una persona muy importante, a la fecha ya casi candidato o precandidato a presidente de la República; tal vez por ello se piense que no es posible que tenga que atender a ciento trece presidentes municipales y, que se necesite la creación de las coordinaciones a las que se le deleguen facultades en forma permanente, se le confieran facultades para el efecto de tomar decisiones respecto de todos los programas y acciones.

Entonces, obviamente el Ayuntamiento en lugar de llegar directamente con el gobernador del Estado, no hablemos de éste sino del Gobierno del Estado, ya que se está queriendo hacer la diferencia sutil de que la

Constitución no habla de gobernador sino de Gobierno, hagamos la diferencia, tendrá que dirigirse a las coordinaciones; ya no podrá comunicarse con el Gobierno del Estado, sino con las coordinaciones que son las que tienen las facultades, no sólo para programar sino también crear, tomar decisiones y que gozan de facultades conferidas en forma permanente.

Por todo lo anterior, creo que con apoyo en la tesis jurisprudencial que se nos señaló hace un momento, no sólo habrá una autoridad intermedia cuando este ente o esta autoridad intermedia invada facultades municipales o estatales, sino también cuando impida la comunicación entre una y otra autoridad.

SEÑOR PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Hago uso de la palabra para recordarles el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k), de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En aquéllas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.".

En esta tesitura, si la votación no alcanza respecto de esta disposición general la mayoría calificada de ocho votos, se desestimaría esta controversia constitucional. Nada más quería recordar esta situación. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Eso nos sirve obviamente de mayor preocupación, porque a estas alturas, después de varias sesiones, no hemos ni por asomo cedido un palmo de terreno de la proposición que cada uno de nosotros tiene. Quiero decir que pretendo eso en esta inter-

vención, a efecto de ir encontrando una forma de superar esta oscuridad a la que nos estamos enfrentando, porque he observado que prácticamente no estamos diciendo nada nuevo, nada más estamos repitiendo lo que ha acontecido hace dos o tres intervenciones respecto a que estamos tratando de aplicar un criterio al acuerdo impugnado y a los actos de aplicación de ese acuerdo, cuando lo lógico no es eso, primero debemos ponernos de acuerdo en qué es autoridad intermedia en los términos del artículo 115 constitucional, y una vez que nos pongamos de acuerdo o que encontremos una mayoría aceptable de votos en este aspecto, entonces sí, podemos entrar al estudio del acuerdo y de los actos de aplicación, si no, vamos a estar dando vueltas.

Ya los señores Ministros Silva Meza y Azuela Güitrón han hecho una especie de definición respecto qué es autoridad intermedia en los términos de tal precepto; por su parte, el señor Ministro Aguirre Anguiano también ya hizo su definición correspondiente; por ello, me consideré obligado también a sintetizar en pocas líneas lo que he venido sosteniendo respecto qué es la autoridad intermedia, pero antes quisiera decirles a ustedes y al señor Ministro Góngora Pimentel principalmente, que dijo que esto estaba fuera de la litis, que no tiene razón, ya que precisamente es parte de ella.

No me quiero cerrar a lo que para mí es la autoridad intermedia, porque un texto oscuro o cuando menos cerrado como el que analizamos resulta difícil de interpretar. Creo que de la misma manera en que he estado tanteando, prácticamente si no en la oscuridad sí en la penumbra, de la misma manera las definiciones de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Silva Meza y Azuela Güitrón, también andan por el estilo, son interpretaciones distintas que se dan a un texto oscuro por naturaleza, cuando menos cerrado, que es muy difícil de interpretar. Quiero manifestar que la definición que les repartí no la iba a repartir, pero me lo pidieron los señores Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel, por ello, pedí que circularan las copias.

Deseo insistir en que no nos separemos de la finalidad primera que tenemos, vamos a ver si nos ponemos de acuerdo en qué es autoridad intermedia y a ése efecto quisiera retomar la tesis que leyó el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, lástima que no le dio lectura en su totalidad, nada más leyó una parte.

Quisiera leerla completa sobre todo en la parte final que es respecto de la cual trataré de insistir a efecto de ver si es posible un avance, dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 —interpretación histórica—, 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 aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, —y luego dice— o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades."

Insisto en que esta tesis fue un criterio adoptado por todos nosotros; afortunadamente no se dio en ella la discusión que se ha dado ahora; es un avance importante al que nosotros debemos no simple y llanamente, insisto en ello, atenernos como si ya estuviera cerrado el criterio; no, tenemos la oportunidad de ir más adelante, aunque resulta difícil pues he visto particularmente dispersas las opiniones.

Los dos o tres últimos renglones de la tesis nos pueden servir, como manifestaba el señor Ministro Azuela Güitrón, para llegar a establecer un punto, si no de acuerdo unánime, cuando menos de una mayoría calificada, esto es: "... a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio —que es lo que sostienen los señores Ministros Silva Meza y Azuela Güitrón, y luego dice— o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades —que es lo que he venido proponiendo—". Si seguimos estas mismas líneas, que ya fueron aprobadas por el Pleno, nos encuadramos para llegar a la solución de que estas dos características implican el retrato de la autoridad intermedia, tal vez podamos avanzar algo.

En lo que sí no estoy de acuerdo y dispensen por ello, es con la posición de los señores Ministros Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano; he tratado de encontrar un entronque con su criterio, pero no he podido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Simplemente quiero decir que, contrariamente a lo que dice el señor Ministro Díaz Romero, siento que todo lo que se tenía que decir ya se dijo, y entrar nuevamente a lo que él propone es otra vez repetir todo. Para mí el establecer lo que es autoridad intermedia es presupuesto para decidir todo, pero ya todo se ha pronunciado, y lo único que tendrán que resolver los que son mayoría, es si esto comprende el acuerdo de creación de los organismos o nada más el oficio como está en el proyecto.

Siento que ahora lo más saludable sería votar, porque no veo ninguna posibilidad de que podamos avanzar a algo diferente. Ya hemos discutido el asunto en cuatro sesiones, y en ellas, cada uno de nosotros ya habló amplísimamente de cuál es su punto de vista. Estamos ante uno de esos casos en los que, la única fórmula de resolverlo es someterlo a votación, para que la mayoría sea la que decida y se acabó.

Por otra parte, este asunto no es problema de norma general, ni el propio acuerdo es general, es un acuerdo que tiende a la creación de ciertas coordinaciones. No es una disposición legal, si así fuera, estaríamos ante un problema más serio e importante, pues dicho precepto de la ley reglamentaria es contrario a la Constitución Federal, ya que ésta no dice que la controversia se desechará. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: ¿Están de acuerdo con que se haga una tentativa de votación informal para ver como está? Señor secretario general de acuerdos, por favor tome usted la votación.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es inválido el acuerdo impugnado y sus actos de aplicación, consistentes en los oficios que constan en autos.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No hay violación al artículo 115 de la Constitución.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: En el mismo sentido.

MINISTRO DÍAZ ROMERO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En los términos en que votó el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En los términos en que votó el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Se debe reconocer la validez del acuerdo que crea estas coordinaciones regionales porque no viola el artículo 115 constitucional, pero en cambio debe declararse la nulidad de los oficios que se señalan como actos de aplicación.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Por la invalidez de ambos: Acuerdo y oficios.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En los términos del señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En los términos del señor Ministro Azuela Güitrón.

C SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Hay mayoría de siete votos por la constitucionalidad del decreto y obviamente cuatro por la inconstitucionalidad; hay mayoría de seis votos por la inconstitucionalidad de los oficios y cinco por la constitucionalidad de esos oficios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Tengamos cuidado porque las consideraciones son muy importantes, si no, ¿cómo se forma la mayoría, con la pura decisión, sin las consideraciones?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Lo que aquí sucede es que hay una mayoría muy clara en cuanto a que son violatorios del artículo 115 de la Carta Magna los oficios, ya que hay seis votos que consideran que son inconstitucionales. En eso no hay problema, ya que es como lo propone el proyecto. En el otro punto relativo al acuerdo, cinco señores Ministros consideramos que es constitucional, y dos consideran que también es constitucional, sin embargo, por otros motivos, estos dos consideran que no hay en los decretos ningún elemento que permita considerar que se crea a una autoridad intermedia, sino que de suyo fueron los oficios en donde se incurrió en una irregularidad, entonces, respecto del acuerdo, hay una decisión cuyas consideraciones son divididas pero que coinciden en cuanto a que es constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Muy bien, si los señores Ministros no tienen mayores observaciones, por lo avanzado de la hora se levanta esta sesión.

Debate Realizado en Sesión Privada

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PRIVADA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES DIECISÉIS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 54/96, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AGUILILLAS Y OTROS, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEL DOCE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE CREA DIEZ COORDINACIONES DE DESARROLLO REGIONAL COMO UNIDADES DESCONCENTRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: La votación que se tomó el martes implica serias dificultades para el engrose, hasta donde he podido cambiar impresiones con la señora Ministra Sánchez Cordero, que es la ponente, y con el secretario de estudio y cuenta, creo que nada más con la pura votación es muy difícil llegar a engrosar el asunto. Le estamos

poniendo en las manos a la señora Ministra Sánchez Cordero una dificultad muy seria para ello; yo diría, desde mi punto de vista, imposible, dada la materia considerativa que definió el voto, porque no coincide. Por tanto, quiero pedir —porque he oído que tanto el señor Ministro Ortiz Mayagoitia como el señor Ministro Azuela Güitrón mencionan que sí es posible hacer el engrose, ojalá se pueda— que sigamos examinando esta cuestión desde una perspectiva más lógica y si no llegamos a algún acuerdo dentro de los veinte o treinta minutos siguientes se aplase el asunto porque nos estamos atrasando con la discusión de los demás.

En consecuencia, mi atenta súplica es pedirle a estos Ministros que nos expongan cuál es la idea que tienen para hacer el engrose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Antier que salimos platicaba con el señor Ministro Aguirre Anguiano lo siguiente: ¿Qué pasaría si engrosamos recogiendo como consideraciones las que en realidad existen?, es decir, los diversos caminos a través de los cuales los señores Ministros llegamos por mayoría a una misma solución, ya que el principio de la cosa juzgada, se dice, radica en el punto decisorio y no en las consideraciones, a condición de que el punto decisorio sea suficientemente claro y no dé lugar a ninguna duda, de tal manera que tuviera que acudirse en un momento dado a las consideraciones para llegar a determinar sus alcances. Si se tiene cuidado en poner un punto resolutivo de estas características, que no deje ninguna duda en cuanto a los efectos que debe producir, pueden ser diferentes las consideraciones que nos motivan a cada uno de nosotros para, finalmente, por distintos senderos, llegar a un mismo fin.

Yo así lo expuse solamente, pero creo que el señor Ministro Azuela Güitrón ha mejorado estas ideas, porque él habla de cómo construir los considerandos, por lo que yo pediría que nos exprese sus comentarios sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Me parece que he encontrado la fórmula de cómo se instrumentaría esto.

En esencia es el mismo proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, porque hay una primera parte en donde está el planteamiento general, con la que coincide una mayoría de siete Ministros. Por tanto, se conserva su proyecto, lo que pasa es que de pronto los siete que son mayoría, se dividen en cinco y dos, y se da la situación curiosa de que la conclusión a la que llegan estos dos coincide con el punto de vista de los otros cinco, convirtiéndose en mayoría de siete.

Recuerdo que como secretario llegué a presentar proyectos que tuvieron éxito, en los que ante una situación compleja se analizaban distintos caminos, distintas alternativas, reconociendo de antemano, que el problema era difícil. En ellos se decía: "Este supuesto lleva a esta conclusión, pero este supuesto también lleva a la misma conclusión.", aunque entre sí, los supuestos fueran caminos distintos.

En el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, en la parte en que analiza si el acuerdo que crea las coordinaciones respeta el artículo 115 constitucional, abríamos las dos posibilidades con una especie de introducción que diga que el problema que se examina, por lo que toca al decreto, resulta complejo y que ello implica que se examine desde distintos ángulos, entonces, iría primero el criterio que sustenta el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, que ella y el Ministro Ortiz Mayoitia acogen. ¿Por qué queda esto en el proyecto? Porque la conclusión a la que llegan va a coincidir con la conclusión a la que llegamos los otros cinco señores Ministros. Aquí se cierra el considerando y se inicia el nuevo diciendo que desde otro punto de vista se llega a la misma conclusión y entonces, ya vendrá la parte considerativa de los otros cinco, después, los puntos resolutive como están y, finalmente, así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos contra cinco por lo que toca a los resolutive tales y tales, por mayoría de siete votos contra cuatro por lo que toca a los resolutive tales y tales, o al resolutivo tal.

Después continuaríamos, en cuanto a la parte considerativa, diciendo que la mayoría de tantos votos de los Ministros —pudiendo agregarse ahí los nombres de los Ministros— frente a los de tal, se aprobó tal considerando, y puede agregarse también que en cuanto al considerando tal, votaron en su favor la señora Ministra Sánchez Cordero y el señor Ministro Ortiz Mayoitia y, en cuanto al considerando tal, votaron tales Ministros —agregándose el nombre de los otros cinco—, y que esa mayoría de siete votos tuvo en contra los votos de los Ministros tales.

Esto se redondearía si además hiciéramos votos de minoría, y se dijera: "A continuación se formularon los siguientes votos de minoría.", colocándolos de la siguiente manera: Primer voto de minoría, el de los cinco señores Ministros en cuanto a todo el proyecto. Será un voto muy sencillo porque simplemente nos remitiremos al considerando tal, que son nuestras razones, haciendo las aclaraciones pertinentes, diciendo que, en consecuencia, conforme a estas razones también serían aplicables al acuerdo, y que por lo mismo también respetaría el artículo 115 de la Constitución. Ahí quizás podamos buscar la fusión de las ideas del señor Ministro Díaz Romero y del señor Ministro Silva Meza y un servidor.

Luego un voto de minoría de los señores Ministros Sánchez Cordero y Ortiz Mayagoitia y, finalmente, otro voto de minoría de los cuatro que opinan que sí es inconstitucional el acuerdo, que es incorrecto que se haya dicho que respeta el artículo 115 de la Carta Magna, porque no lo respeta, toda vez que sí es autoridad. Estos últimos señores Ministros no tienen que hacer votos contra los cinco que opinamos que los oficios son constitucionales, porque ahí ganaron y eso ya está en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Pero podemos hacer voto aclaratorio.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, pueden hacer voto aclaratorio, pero ahí estarían tres votos, porque después también podrían hacer voto de minoría los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Sánchez Cordero en contra de los otros cinco, porque en un aspecto ganaron y eso va a formar parte de la sentencia, pero en otro aspecto ellos perdieron, porque curiosamente lo que les dio el triunfo fueron las razones opuestas a ellos, entonces, ellos dirán: "También un voto breve porque nosotros no coincidimos con los de los cinco señores Ministros; primero, porque nosotros compartimos el punto de vista de la mayoría de seis...", y entonces, en ese aspecto nos remitimos al considerando de la sentencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Está muy complicado.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Pero sí hay decisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: A mí finalmente me convence el señor Ministro Azuela Güitrón porque quedarían dos resolutivos: Uno, se declara la validez del acuerdo y sería por mayoría de siete votos; y otro, se declara la nulidad de los oficios y sería por mayoría de seis votos; ahí está la congruencia en los dos resolutivos, y en los considerados una gran libertad democrática.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Quisiera manifestar que no estoy de acuerdo, porque la sentencia no son los resolutivos; no es cierto eso, la sentencia son los resolutivos congruentes con la parte considerativa, no puede decir: "Aquí confluyamos todos, cuatro que votaron en un sentido y dos que votaron en otro, que hacen seis y nos juntamos en el punto resolutivo.", porque las partes considerativas son irreconciliables entre sí; cómo vamos a llegar a la misma resolución, si en realidad hay una por mayoría de cuatro votos y dos que están haciendo voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Desde luego no es lo ideal, y tan no es así, que esta es una resolución inusitada. Nunca en la vida había visto una en este sentido, sin embargo, es la única forma como se puede resolver el problema, es decir, no hay otra fórmula de solución, sobre la realidad de que ya cada quien está convencido de su punto de vista.

Ahora bien, si reabrimos la discusión y la abordamos en otras sesiones, a lo mejor a la larga o convencemos a unos o nos convencen, pero francamente no creo que eso vaya a suceder. Hemos llegado a un punto de saturación en el que todos tenemos muy claras nuestras convicciones.

Creo que algo que podría superar esta resistencia que tiene el señor Ministro Díaz Romero hacia una determinación que le suena absurda —porque las resoluciones no solamente son los resolutivos, sino también las consideraciones—, es entender que podemos llegar a un punto decisorio con consideraciones que, aunque sean en principio contrarias, sean

coincidentes en la conclusión. Tan es así que los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Sánchez Cordero consideran que el decreto no viola el artículo 115 constitucional, y los otros cinco llegamos a la misma conclusión, luego entonces, sí hay un punto coincidente. Son consideraciones que no obstante ser entre sí excluyentes, nos llevan a lo que tenemos que resolver. Finalmente el sentido de una sentencia es que se resuelva, es decir, no importa que uno tenga unos argumentos y otro tenga otros, ambos pueden servir para resolver si tienen la razón.

Eso lo hace uno muy frecuentemente como padre de familia, lo importante no es tanto la consideración sino la decisión. Igual aquí, el Juez tiene que decidir, y en este caso lo tenemos que hacer de esta otra manera, porque si no, no decidimos. Tan es así, que el señor Ministro Díaz Romero dice que si no llegamos a un acuerdo, que mejor se aplace, sin embargo, ese aplazamiento no tendría sentido porque se haría para que otra vez se inicie la discusión y volvamos a vivir el mismo problema. Si no cambia nadie su punto de vista, estaremos dentro de varios meses como estamos ahora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Habría otra solución también, que rechazemos el proyecto y que se nombre otro ponente; creo que sería mejor que lo que pretendemos hacer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Creo que lo que se requiere es que haya una congruencia entre la consideración y la resolución, pero esta congruencia no necesariamente tiene que resultar cuando se trata de un cuerpo colegiado en el que se pueden dar criterios conjugados. Considero que la congruencia puede darse en la diversidad de los criterios que llevaron al resultado.

Cuando se votó la Carta de las Naciones Unidas era un margallate en donde cada quien hablaba su idioma y tenía sus diferentes motivaciones; para los socialistas era buena la resolución textual de tal norma por una serie de razones especiales; para los no socialistas era buena esa decisión por una serie de razones diversas y especiales, entonces, no se ponían de acuerdo y no aventajaban en la creación de una norma estatu-

taria, sólo lo lograron al llegar a la conclusión de que lo importante es que cada quien esté conforme con el resultado final aunque por diferentes motivos, y que ello no afecta la existencia de la norma estatutaria que se está creando, de la norma particular del estatuto que ahora ya vemos que afecta prácticamente a todo el mundo y puede ser norma general, pero esa es una digresión en la que no hay que meterse en este momento.

Finalmente el estatuto se logró con una gran sencillez, sin embargo, el fundamento que tuvo cada país de los concurrentes para llegar a la conclusión de que la norma era buena, fue distinto. No fue sencillo, dado que para unos era la lucha de clases, para otros la justicia social, y para otros el bien común, justificando aquello con las teorías más alambicadas. Pienso que la Carta de las Naciones Unidas es absolutamente congruente con todas las discusiones en donde la diversidad de razones no fracturó la congruencia ni el principio de congruencia.

A nosotros nos está pasando lo mismo aquí, valga la exageración, creo que por diferentes razones no coincidentes entre sí llegamos al final, y éste es el que cuenta. Aun así se involucra una mayoría en la decisión que es el resolutivo, en el que por diferentes motivos de diversa convicción o inteligencia se llegó a lo mismo, pienso que ya es tiempo de que aceptemos esto como posible en una decisión de un órgano colegiado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En esta línea de pensamiento creo que ya encontramos la solución, y ésta es que incorporemos un considerando al proyecto en contra del cual puede pronunciarse el señor Ministro Díaz Romero, es decir, que antes de entrar a ese doble camino se ponga un considerando como el que acaba de señalar el señor Ministro Aguirre Anguiano y en él, dándole ya un poco de forma, se diga que ante la necesidad de resolver, se vota tal cosa y se vota por la mayoría que se produzca.

Si es una mayoría en sentido favorable a la postura del señor Ministro Díaz Romero, se aplaza el asunto o se retira el proyecto; si se vota por mayoría en un sentido desfavorable a esta postura, entonces ahí se dirá que por lo que toca al considerando tal, por mayoría de tantos votos contra tantos, se aprobó, y ahí hago un voto particular en relación con eso y todos quedamos satisfechos.

De otro modo, acordémonos de que esto se va a repetir, porque estas controversias constitucionales van a estarnos creando muchos problemas que se van a reflejar en votaciones tan difíciles como ésta. Aquí vemos cómo ha surgido de pronto, ante una situación aparentemente absurda, un precedente que puede darnos la pista de cómo vamos a proceder en otras controversias de votación difícil.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Hago uso de la palabra para recordarles a mis compañeros de Sala que a nosotros ya nos pasó esto y lo resolvimos incluso en una forma más radical: La sentencia se elaboró en el entendido de que alguno de los que liderearon una postura hiciera una parte del engrose y la otra parte del engrose la hiciera alguien de los que sostuvo la otra postura, y así lo resolvimos. Si ustedes recuerdan ese asunto, se trató de la interpretación de un contrato colectivo de Teléfonos de México, una contradicción de un asunto laboral; ahí nos encontramos ante una situación no igual, pero similar. Creo que los tiempos y los temas que estamos tratando en la Suprema Corte nos dan la postura para resolver así esta dificultad de votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Exactamente como lo estamos resolviendo es como opera la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, en ella hay resoluciones en las que hay hasta cinco votos particulares de los señores Ministros que coinciden con el resultado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: El ejemplo que expone el señor Ministro Aguirre Anguiano respecto del asunto que tuvimos en la Sala, no se puede asimilar al que estamos en este momento analizando, pues era un contrato colectivo de Teléfonos de México en donde estábamos ante la interpretación de dos temas distintos, respecto de uno de ellos hubo mayoría en el sentido del proyecto, respecto del otro tema hubo mayoría en contra del proyecto; en este asunto no había posibilidad de contradicción porque si uno analiza las dos tesis, éstas son perfectamente sostenibles y no hay contradicción de considerandos.

Recuerdo un libro de don Niceto Alcalá Zamora sobre procedimiento, que desgraciadamente se me perdió en el temblor de mil novecientos ochenta y cinco; y en donde venía una crítica muy acerba en contra de un Tribunal Colegiado de Circuito porque se llegó a una sentencia en una forma muy similar a la que estamos llegando nosotros, en la que coincidieron en el punto resolutivo, pero cada uno con resoluciones no complementarias sino contradictorias. En realidad ahí no había sentencia, lo que debieron haber hecho es enviarlo a otro Tribunal Colegiado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Creo que ya es tiempo de que interpretemos diferente el principio de congruencia en relación con decisiones de órganos colegiados; si quieren lo concretamos a Suprema Corte. Si no es así, tendríamos que esperar a que muera alguno de nosotros para que cambien las mayorías, pero eso es postergar o denegar justicia; no, pienso que ya debemos cambiar ese punto de vista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Creo que están muy claras dos proposiciones, la del señor Ministro Díaz Romero que dice que se aplace el asunto, y que acepta que se le retorne, y la del señor Ministro Azuela Güitrón que argumenta que debe redactarse un considerando expreso donde se diga que dadas las dificultades, la decisión segura que se alcanzará será producto de diversas líneas de pensamiento.

Ya hemos discutido ese asunto, ya le hemos invertido demasiado tiempo. El señor Ministro Díaz Romero podrá decir que él está en contra de este considerando, que esto no es sentencia y que es totalmente irregular, pero los otros señores Ministros estamos convencidos de que sí es sentencia puesto que se llega a una decisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Pienso que debemos resolverlo ya, pues hemos dedicado a esto tantas horas, tantos días de trabajo que no se justifica aplazarlo y volver a lo mismo; ya no. Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Esta tendrá que ser la forma normal de operar en las controversias, si no, vamos a tener rezagadas todas, esperando la próxima integración del Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Siguiendo lo que el señor Ministro Aguirre Anguiano acaba de decir, quiero hacer una petición: Para ser precisamente congruente con la posición de cada uno de los señores Ministros, por qué no hace cada uno el engrose de sus posturas, y así evitamos que se tenga que interpretar lo que ya se ha interpretado por ustedes. Yo haría por supuesto, digamos, el rompecabezas final. Mi siguiente petición es que este asunto se vea en sesión pública con intervenciones, ya que sí lo amerita, dada la votación tan especial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Muy bien, entonces, si no tienen los señores Ministros inconveniente, pasemos a la sesión pública.

Debate Realizado en Sesión Pública

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES DIECISIS DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTAY OCHO.

Presidente: Señor Ministro: José Vicente Aguinaco Alemán

Asistencia: Señores Ministros:

Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Mariano Azuela Güitrón

Juventino V. Castro y Castro

Juan Díaz Romero

Genaro David Góngora Pimentel

José de Jesús Gudiño Pelayo

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Humberto Román Palacios

Olga María del C. Sánchez Cordero

Juan N. Silva Meza

Se inició la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 54/96, PROMOVIDA POR LOS MUNICIPIOS DE AGUILILLAS Y OTROS, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA NULIDAD DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEL DOCE DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE CREA DIEZ COORDINACIONES DE DESARROLLO REGIONAL COMO UNIDADES DESCONCENTRADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

La ponencia es de la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y en ella se propone: Declarar improcedente por extemporánea la ampliación de la demanda de controversia constitucional; declarar procedente la demanda principal de controversia constitucional; declarar que la parte actora probó parcialmente su acción y que la parte demandada probó parcialmente sus defensas y excepciones; reconocer la validez del acuerdo en el que se crearon las Coordinaciones de Desarrollo Regional y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; declarar la invalidez de los oficios reclamados, o mencionados; requerir a la autoridad, director de Gestión y Control de Maquinaria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para que proceda a dar cumplimiento a la resolución; y ordenar la publicación de la resolución, en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: El proyecto queda a la consideración de los señores Ministros. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Creo que para nadie es secreto que este asunto ha sido motivo de muy amplias discusiones por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hemos dedicado cuatro o cinco sesiones continuas exclusivamente a la discusión de los planteamientos jurídicos que aquí se nos proponen, particularmente, para tratar de desentrañar el concepto de autoridad intermedia que prohíbe el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone que en ningún caso debe existir autoridad intermedia entre los Municipios y el Gobierno Estatal.

Este punto concreto a lo largo de las exposiciones, a lo largo de los debates, me lleva a la apreciación de que existen por lo menos tres distintas

ópticas jurídicas conforme a las cuales para un grupo de señores Ministros, autoridad intermedia es aquella designada por el Gobierno Estatal, pero que ejerce actos administrativos propios de la esfera municipal, invadiéndose de esta manera la autonomía del Municipio. De acuerdo con esta óptica, lo que sustancialmente se preserva a través de la prohibición del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la autonomía municipal.

Para otro grupo de señores Ministros, según lo entiendo, la característica primordial es que la autoridad intermedia no pertenezca a las autoridades del Estado, porque si la autoridad perteneciera, como es el caso de la controversia, al Poder Ejecutivo del Estado, no se da esta intermediación entre el Gobierno Estatal y el Municipal. Conforme a esta óptica, la autoridad intermedia se ve como un ente ajeno tanto al Municipio como al Estado, que se interpone entre ambos, invadiendo funciones estatales o municipales, pero creando un obstáculo entre ambas esferas de Poder: La municipal y la estatal.

De acuerdo con mi intelección personal, entiendo que el artículo 115, fracción I, de la Carta Magna, les otorga a los Municipios el derecho de comunicación directa con las autoridades centrales del Estado que ejercen la competencia originaria del Gobierno. Este derecho lo estimo como parte muy importante de la autonomía municipal, por las razones que anteriormente ya he expuesto.

En este derecho de comunicación directa, que desde mi punto de vista debe haber entre los Municipios y las autoridades centrales del Estado, las que ejercen la competencia originaria del Gobierno, encuentro la característica sustancial de la autoridad intermedia.

Estas tres distintas ópticas en la discusión, me doy cuenta que nos pueden llevar obviamente a distintas soluciones.

Para quienes piensan que la autoridad intermedia tiene que ser ajena al Estado y al Municipio, estas delegaciones o coordinaciones que se crean en el decreto impugnado no tendrán esta característica, puesto que pertenecen al Gobierno Estatal, forman parte del mismo y, por tanto, no tienen la característica de autoridad intermedia.

Para aquellos que piensan que la autoridad intermedia es la que invade la esfera de atribuciones municipales, tampoco se dará esta característica en las delegaciones cuya creación se impugna, porque el decreto que las crea no alude para nada a que tengan facultades para invadir la esfera de atribuciones municipales. Sin embargo, por distintas razones, se

puede pensar también que la función de las coordinaciones estatales sí constituye la autoridad intermedia prohibida por el artículo 115 constitucional.

Pienso que el decreto correspondiente no tiene esta característica de crear autoridades intermedias, creo que cumple con una necesidad del Gobierno Estatal de Michoacán de descentralizarse para la realización de las funciones que allí se especifican con toda claridad, pero que, en cambio, los oficios que han dirigido las dependencias básicas del Estado a diversos presidentes municipales del Estado de Michoacán, diciéndoles que el único conducto de gestión de sus peticiones son estas delegaciones, sí entorpecen la comunicación directa entre Ayuntamientos y Estado. Esto me lleva a participar del sentido del proyecto que propone, primero, el reconocimiento de validez del decreto y, segundo, la anulación de estos oficios como actos concretos que se traducen por vía de hecho en la creación de una autoridad intermedia.

Tomé la palabra para apuntar que ante esta discrepancia de criterios, tal vez por primera vez en la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos veamos en la situación de aprobar una decisión que carezca de la llamada congruencia interna en su parte considerativa, porque podemos alcanzar, quizá, una mayoría en un sentido o en otro con las decisiones que se proponen en los puntos resolutivos, pero se ha advertido ya en la discusión previa del asunto, que hay diversidad de opiniones de los señores Ministros para llegar a esta misma decisión.

Por tanto, ya se hizo informalmente la propuesta por el señor Ministro Azuela Güitrón de que llegado este caso se redacte un considerando específico en el que se haga notar esta posibilidad y que la decisión que se alcance sea sobre el punto resolutivo y no necesariamente sobre los considerandos. Yo quiero hacer esta propuesta ahora formalmente: Anticipemos esta posibilidad y llegado el caso, en la propia sentencia, hagamos un considerando que advierta de esta situación.

Me manifiesto en lo esencial con el sentido del proyecto que se ha sometido a nuestra consideración, es decir, estoy totalmente de acuerdo con que se declare la improcedencia de la ampliación de la demanda, cuya presentación resulta extemporánea en relación con la fecha en que entró en vigor la ley que se impugna en dicha ampliación; también estoy de acuerdo con que se reconozca la validez del decreto impugnado y con que se declare la invalidez de los oficios impugnados.

Adicionalmente menciono que en la demanda de controversia constitucional, se afirmaron hechos que de haberse probado, también darían

lugar a la configuración de la autoridad intermedia, como son la intervención directa de estas delegaciones o coordinaciones regionales en funciones que son propias de los Municipios. No hay prueba alguna de que esta denuncia de hechos efectivamente haya sucedido. Estoy también con el sentido del proyecto en cuanto a que estos hechos concretos no lograron demostrarse. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor Ministro presidente. Quiero manifestar que estoy totalmente de acuerdo con el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en la necesidad insoslayable de que en el texto de la resolución se incluya el considerando a que hace referencia y que previsiblemente será indispensable, en tanto que, conforme hemos venido discutiendo, se ha evidenciado que hay diferentes posiciones, y algunas coinciden en el punto final. Esta situación le da matices especiales a este asunto y hace precisamente necesaria esta expresión explicativa en el cuerpo de la resolución.

VOTACIÓN

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: No habiendo otras observaciones al proyecto, sírvase tomar la votación, señor secretario.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro presidente con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Me pronuncio en el sentido de que no procede la ampliación de la controversia constitucional y por la invalidez del decreto y de los oficios mencionados en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En el sentido de que es improcedente la ampliación a la demanda, de que debe reconocerse la validez tanto del acuerdo como de los oficios y esto lo hago con fundamento en las consideraciones que esgrimieron tanto el señor Ministro Silva Meza como el señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: En el mismo sentido que ha señalado el señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En los términos del señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En los términos en que votó el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En los mismos términos en que votó el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Yo me pronuncio por la improcedencia de la ampliación de la demanda en contra de la ley, por la validez del decreto impugnado y por la invalidez de los oficios también impugnados, conforme a las razones que brevemente expuse.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: Estimo que es improcedente la ampliación de la demanda y que debe declararse la invalidez del decreto y los oficios impugnados.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, es decir, por la improcedencia de la ampliación de la demanda, por la validez del acuerdo y la invalidez de los oficios.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Por la improcedencia de la ampliación de la demanda, por la validez del acuerdo y de los oficios impugnados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Estoy en el sentido de votar por la improcedencia, en virtud de la extemporaneidad con que se presentó la ampliación de demanda en la controversia constitucional, y porque se reconozca la validez tanto del acuerdo que crea las coordinaciones, como la de los oficios que se mencionan por sus números y fechas en el punto sexto resolutivo del proyecto.

C. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente, hay unanimidad de once votos en favor de los resolutivos primero, segundo y octavo; mayoría de siete votos en favor del resolutivo quinto, y mayoría de seis votos en favor de los resolutivos tercero, cuarto, sexto y séptimo.

DECLARATORIA

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Por consiguiente, se resuelve:

PRIMERO.— Es improcedente por extemporánea la ampliación de la demanda de controversia constitucional. 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 y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, precisados en los resultandos primero y sexto de esta sentencia. SEXTO.— Se declara la invalidez de los oficios que se mencionan en este punto del dispositivo, 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. SÉPTIMO.— 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 décimo segundo considerando de esta sentencia. OCTAVO.— Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Atendiendo la sugerencia del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en cuanto a la concurrencia de la votación para sostener algunos puntos resolutive del fallo, pero por diferentes razones, sería conveniente, tal como él lo propuso, que se redactara un considerando alusivo a estos temas para explicar en el mismo fallo las razones de la votación.

Consulto a la señora Ministra ponente si ella misma se hará cargo de este nuevo considerando o, alguno de los señores Ministros, puede hacer esa tarea. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Señor Ministro presidente, con gusto me hago cargo del considerando y del engrose respectivo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Solicito que se pase para efecto de la elaboración de un voto particular o, en su caso, de minoría de quienes, en relación con la declaración de invalidez de los oficios, quisiéramos manifestarnos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Sí, me adhiero a ese voto particular. Señor Ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias, señor Ministro presidente. También me adhiero al voto particular a que se refiere el señor Ministro Azuela Güitrón y, al mismo tiempo, haré voto particular en relación con el considerando extra que se propone. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Dado que se ha planteado y acordado un considerando extra, sugiero que en el punto séptimo resolutive, donde se hace remisión al décimo segundo considerando, se ponga el considerando final de la sentencia para dejar en mayor libertad a la Ministra ponente de hacer cuantos considerandos fueran necesarios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor Ministro presidente. Para adherirme a la formulación del voto particular que propone el señor Ministro Azuela Güitrón, exclusivamente en ese tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor Ministro presidente. Pienso que la complejidad del asunto y la forma peculiar con que tuvimos necesidad de resolverlo, implica la manifestación de votos de minoría o particulares respecto de muchos extremos de las consideraciones que finalmente sustentan esta resolución y con los cuales estamos familiarizados en razón de las discusiones previas que tuvimos de este asunto que nos llevó varias sesiones.

Por esa razón, pediría que se diera una autorización abierta al Pleno, para que aquellas minorías que coincidimos con algunas argumentaciones, podamos tener la libertad para hacer un voto de minoría sobre estos temas, aclaratorio sobre los otros, y en esta forma fuera una sentencia de relevante y futura utilidad informativa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Tiene la palabra el señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: Yo quería adherirme al voto que propone el señor Ministro Azuela Güitrón, pero creo que es mucho

más amplia la proposición que acaba de hacer el señor Ministro Aguirre Anguiano, de tal manera que cada uno de nosotros pudiera adherirse a las minorías correspondientes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Si no hay ninguna objeción de parte de sus señorías, se aprobará la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano para que haya cierta libertad para adherirse a votos particulares o formular uno específico para sostener un punto de votación decisivo. Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Aquí hay una cuestión adicional. Dadas las especiales características que ha tenido tanto la discusión de este asunto como su desarrollo final en los puntos resolutivos, me permito sugerir, independientemente de los caminos y derroteros legales que habrá en cuanto a su publicación, que también se tome el acuerdo de que en las publicaciones que hace la Suprema Corte de carácter privado en la obra "Serie de Debates del Pleno", se incluyeran absolutamente todas las discusiones de todas las sesiones privadas y la que ahora se ha sostenido en la sesión pública, para los mismos efectos que señala el señor Ministro Aguirre Anguiano, en cuanto a la publicidad, en cuanto a la información en este sentido del debate respecto de esta controversia constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: Así se hará señor Ministro Silva Meza, que se haga la publicación de todas las discusiones habidas en torno a este asunto. Por lo avanzado de la hora se levanta la sesión.

Se terminó la sesión a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos.

Sentencia

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/96, PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE AGUILILLAS Y OTROS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN. MINISTRA PONENTE: OLGA MARÍA DEL C. SÁNCHEZ CORDERO. SECRETARIO: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de abril de mil novecientos noventa y ocho.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.— Por escrito presentado el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente municipal del Ayuntamiento de Tangamandapio, y los síndicos municipales de los Ayuntamientos de Aguililla, Aporo, Ario de Rosales, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Contepec, Copándaro, Cotija, Charapan, Cherán, Chucándiro, Churintzio, Churumuco, Erongarícuaro, Huaniqueo, Huiramba, Irimbo, Ixtlán, Jiquilpan, José Sixto Verduzco, Lázaro Cárdenas, Maravatío, Nahuatzen, Nocupétaro, Nuevo Urecho, Numarán, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Pátzcuaro, Puruándiro, Régules, Senguio, Susupuato, Tancítaro, Tanhuato, Tarímbaro, Tingambato, Tlazazalca, Tumbiscatío, Turicato, Tuzantla, Tzintzuntzan, Venustiano Carranza, Vista Hermosa, Zacapu, Zináparo, Zinapécuaro y Ziracuaretiro, todos del Estado de Michoacán, promovieron demanda de controversia constitucional en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

I. Autoridades demandadas, todas del Estado de Michoacán:

1. Gobernador.
2. Secretario de Gobierno.
3. Tesorero General.
4. Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.
5. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.
6. Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
7. Secretario de Desarrollo Industrial y Comercial.
8. Secretario de Turismo.
9. Secretario de Educación.
10. Procurador de Justicia.
11. Oficial Mayor de Gobierno.
12. Coordinador de Programación y Evaluación.
13. Encargado de la Coordinación de Apoyo Municipal.
14. Contralor General del Estado.
15. Coordinador de Comunicación Social.

II. Actos impugnados:

"IV. Norma general y acto cuya invalidez se demanda.

"A) El Acuerdo que crea 10 diez Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la administración pública estatal, con sede en las ciudades de Morelia, Zacapu, Pátzcuaro, La Piedad de Cabañas, H. Zitácuaro, Tacámbaro de Codallos, Lázaro Cárdenas, Uruapan, Apatzingán de la Constitución y Zamora de Hidalgo, en el Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 12 doce de septiembre de 1996 mil novecientos noventa y seis, que se anexa.

"B) La aplicación del acuerdo precitado, por el nombramiento efectuado el lunes 7 siete de octubre de 1996 mil novecientos noventa y seis, de los titulares de las zonas del Estado: 1. Guillermo Morfín García, Centro, que comprende a los Municipios de Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro; 2. Luis Manuel Zuarth Moreno, Zacapu que comprende a los Municipios de Coeneo, Churintzio, Huaniqueo, Jiménez, Panindícuaro, Purépero, Tlazazalca y Zacapu; 3. Pascual Martínez D., Pátzcuaro, Zirahuén, que comprende a los Municipios de Acuitzeo, Erongarícuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzan; 4. Jaime Mares Camarena, Bajío, que

comprende a los Municipios de Angamacutiro, Morelos, Numarán, Penjamillo, La Piedad, Puruándiro, Zináparo y José Sixto Verduzco; 5. Roberto Herrera Medina, Oriente, que comprende a los Municipios de Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla y Zitácuaro; 6. Margarito Antúnez Domínguez, Tierra Caliente, que comprende a los Municipios de Ario, Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro, Tiquicheo de Nicolás Romero, Turicato y Tzitzio; 7. Francisco Luna Guido, Costa, que comprende a los Municipios de Águila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Chinicuila, Lázaro Cárdenas y Tumbiscatío; 8. Fernando Tavera R., Meseta Purhepecha, que comprende a los Municipios de Charapán, Cherán, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Peribán, Los Reyes, Tancitaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro; 9. Abraham González Negrete, Valle de Apatzingán, que comprende a los Municipios de Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Churumuco, Gabriel Zamora, La Huacana, Múgica, Nuevo Urecho, Parácuaro y Tepalcatepec y 10. David Alfaro Garcés, Ciénega de Chapala, que comprende los Municipios de Briseñas, Cotija, Chavinda, Ecuandureo, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Régules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancicuaro, Tanhuato, Tingüindín, Tocumbo, Venustiano Carranza, Vista Hermosa, Yurécuaro y Zamora.

"C) La aplicación del acuerdo en comento, ya que a partir del día 8 ocho de octubre del año en curso, las diversas autoridades municipales, principalmente los presidentes municipales de los Ayuntamientos actores, cuando se presentaron en la ciudad de Morelia, Michoacán, a realizar diversos trámites relacionados con los asuntos de nuestros Municipios en las oficinas de las dependencias oficiales del Gobierno Estatal, se les negó su atención porque los funcionarios estatales adujeron que: 'Por indicaciones del señor gobernador del Estado, deben remitirse para la tramitación de sus asuntos con los titulares de las coordinaciones regionales, designados el día 7 siete de octubre del presente año.'."

SEGUNDO.— En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

"Los Municipios que representamos son administrados por Ayuntamientos nombrados por elección popular directa, en las elecciones constitucionales del 12 doce de noviembre de 1995 mil novecientos noventa y cinco, para regir en nuestras circunscripciones territoriales como autoridades municipales legítimamente electas, para el periodo 1996-1998.

Consecuentemente, de conformidad a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal y al artículo 112 de la Estatal, no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.— 2. Del 1o. de enero del presente año, hasta la fecha actual, los Ayuntamientos actores hemos sido invadidos en nuestras funciones ya que diversos funcionarios estatales actúan en nuestros Municipios y se coadyuvan con funcionarios de la administración federal, para realizar obras, servicios públicos, otorgar créditos, recursos materiales en especie y en efectivo, a diversos grupos sociales de nuestros Municipios; así como ejecutar actividades de administración pública en la esfera de nuestra competencia, sin que para nada se tome en cuenta a los Ayuntamientos que representamos como autoridades municipales. Para acreditar lo anterior, dentro del término de prueba de este juicio, demostraremos cómo, cuándo y quiénes son los funcionarios que están invadiendo la esfera de nuestra competencia municipal, mediante la ejemplificación y comprobación de cuando menos un caso concreto por cada uno de los Ayuntamientos actores. La invasión a nuestra competencia municipal se ha venido dando, entre otras organizaciones, a través de las denominadas Comisiones Promotoras para el Desarrollo de la Región Laguna de Cuitzeo; Región del Valle de Apatzingán-Tepalcatepec; de la Región Meseta Purhepecha y de Lázaro Cárdenas, creadas a partir del 25 veinticinco de mayo de 1993 mil novecientos noventa y tres, mediante la publicación del Periódico Oficial del Estado. Nosotros consideramos que los Ayuntamientos son autoridades municipales para todos los ciudadanos de nuestras circunscripciones territoriales y como tales debe ser respetada su autoridad administrativa. Consideramos también que se pretende institucionalizar esta situación irregular mediante la creación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional, que sustituyen a las Comisiones Promotoras para el Desarrollo precitadas, por el acuerdo publicado en el Periódico Oficial de fecha 12 doce de septiembre del presente año y la designación de sus titulares, el día 7 siete del presente mes y año."

TERCERO.— La demanda se funda en los artículos 105 fracción I, inciso i), 115 y concordantes de la Constitución Federal; 111 a 114, 122, 123, 130 y concordantes de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; 1o. a 11, 21, 22, 24, 26 a 36, 39 a 45, 51 y concordantes de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.— Por acuerdo de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y seis, emitido por el presidente de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, correspondiéndole el número 54/96, y se turnó el asunto a la Ministra instructora designada.

QUINTO.— Por auto de fecha treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y seis, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, con excepción de los Municipios de Contepec y Queréndaro, respecto de los que se desechó la demanda en virtud de que quienes fueron señalados como sus representantes no suscribieron la demanda; finalmente, en el propio auto se tuvieron como terceros interesados a las Coordinaciones de Desarrollo Regional: Centro, Zacapu, Pátzcuaro-Zirahuén, Bajío, Oriente, Tierra Caliente, Costa, Meseta Purhepecha, Valle de Apatzingán y Ciénega de Chapala.

SEXTO.— Por auto de fecha diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y siete, la Ministra instructora admitió a trámite el escrito de ampliación de demanda de la parte actora, con excepción de los Municipios de Tangamandapio, Contepec, Copándaro, Cotija, Cherán, Chucándiro, Huaniqueo, José Sixto Verduzco, Lázaro Cárdenas, Madero, Nahuatzen, Nuevo Urecho, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Pátzcuaro, Puruándiro, Queréndaro, Susupuato, Tarímbaro, Tingambato, Tumbiscatío, Turicato y Yurécuaro, respecto de los que se desechó la ampliación de demanda, en virtud de no aparecer suscrita por quienes se señalan como sus representantes.

En el escrito de ampliación de demanda se señalaron como autoridades demandadas y actos impugnados, los siguientes:

"II. La entidad, poder u órgano demandado: 2.1. El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, representado por las siguientes autoridades: 2.1.1. El Lic. Víctor Tinoco Rubí, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, por la promulgación de la ley impugnada de inconstitucional en este ocurso, el 29 veintinueve de noviembre de 1996, mil novecientos noventa y seis, y la publicación de la misma en el Periódico Oficial del Estado, el 2 dos de diciembre del año precitado, y que entró en vigor el 1o. de enero del presente año, quien tiene señalado domicilio para oír notificaciones en esta ciudad. 2.1.2. El Lic. Antonio García Torres, secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, por la promulgación de la ley impugnada de inconstitucional en este ocurso, el 29 veintinueve de noviembre de 1996, mil novecientos noventa y seis, y la publicación de la misma en el Periódico Oficial del Estado, el 2 dos de diciembre del año precitado, y que entró en vigor el 1o. de enero del

presente año, quien tiene señalado domicilio para oír notificaciones en esta ciudad.— Además, se amplía la demanda a los dos funcionarios públicos precitados en los puntos anteriores, al igual que a los ahora solamente 14 catorce titulares de las dependencias que quedan de la administración pública estatal, y que ya han sido demandadas en el expediente en que se actúa, quienes tienen todos ellos, igualmente domicilio señalado en autos para oír notificaciones en esta ciudad, en donde solicitamos se les emplace sobre la ampliación de nuestra demanda de controversia constitucional y que a continuación se precisan: 2.1.3. El Gobernador Constitucional del Estado. 2.1.4. Secretaría de Gobierno. 2.1.5. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. 2.1.6. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal. 2.1.7. Secretaría de Fomento Económico. 2.1.8. Secretaría de Turismo. 2.1.9. Secretaría de Educación. 2.1.10. Secretaría de Salud. 2.1.11. Oficialía Mayor. 2.1.12. Tesorería General. 2.1.13. Procuraduría General de Justicia. 2.1.14. Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo. 2.1.15. Coordinación de Comunicación Social. 2.1.16. Coordinación de Gestión Social.— 2.2. Se demanda la inconstitucionalidad de la ley en comento en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por haberla aprobado en su sesión de fecha 12 doce de noviembre de 1996, mil novecientos noventa y seis, como Decreto Número 50, por lo que solicitamos se emplace a esta autoridad del Poder Legislativo del Estado, con las copias simples de esta demanda, para que comparezca a este juicio a manifestar lo que a sus intereses convenga y ello se haga a través del Lic. Héctor Terán Huerta, diputado local, en su carácter de presidente de la Comisión Permanente del Congreso de Michoacán de Ocampo, con domicilio en el Palacio Legislativo, sito en la Avenida Madero Oriente número 23, Sector Revolución, en el centro de la ciudad de Morelia, Michoacán.

"...

"IV. Norma general y acto cuya invalidez se demanda.— La inconstitucional abrogación de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, que ha sido promulgada por el gobernador del Estado y el secretario de Gobierno, parte demandada, el 29 veintinueve de noviembre del año precitado, después de haber sido aprobada dicha abrogación por el Congreso de Michoacán de Ocampo, mediante el Decreto Número 50, cincuenta, en sesión del 12 doce de noviembre del mismo año, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el 2 dos de diciembre del mismo año, para entrar en vigor el 1o. primero de enero del presente año, y que tiene efectos legales en la litis de la controversia constitucional de este expediente.

Por lo que el decreto constituye la norma general, constituye una ley autoaplicativa que agravia el interés jurídico de nuestros Municipios, porque su sola vigencia se aplica en contra del funcionamiento administrativo y afecta el patrimonio de nuestros Municipios; además, que su entrada en vigor el 1o. primero de enero del presente año, desmanteló completamente el funcionamiento de la dependencia administrativa estatal denominada Coordinación de Apoyo Municipal, que venía auxiliando la gestión administrativa de nuestros Ayuntamientos, y dado su funcionamiento, reglamentado en los artículos 18 y 29 de la ley derogada, dicha dependencia protegía también el patrimonio de nuestros Municipios, mediante convenios, programas, prestación de servicios, etc., que nuestros Municipios venían realizando con dependencias estatales y federales, a través de esa dependencia. Por lo que también, se impugna esta nueva Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, como ley heteroaplicativa, ya que su primer acto de aplicación a partir de su vigencia, fue la cancelación total de la Coordinación de Apoyo Municipal que venía funcionando en auxilio de nuestros Municipios."

En el escrito de ampliación de demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

"VI. Los antecedentes de la norma general y del acto cuya invalidez se demanda, manifestamos bajo protesta de decir verdad que son los siguientes: 6.1. Con fecha 12 doce de septiembre de 1996, mil novecientos noventa y seis, el Lic. Víctor Manuel Tinoco Rubí, en su carácter de gobernador del Estado de Michoacán, emitió el acuerdo administrativo que crea a las 10 diez Coordinaciones Regionales de Desarrollo del Estado, cuyos titulares son los terceros perjudicados en la presente controversia.— 6.2. Con fecha 24 veinticuatro de octubre del año próximo anterior, los suscritos interpusimos ante esta máxima autoridad judicial, la demanda de controversia constitucional en contra del gobernador del Estado de Michoacán y a sus dependencias administrativas, incluyendo a la Coordinación de Apoyo Municipal, a cargo del Lic. Salvador Castillo Núñez, por ser la dependencia administrativa del Gobierno Estatal, contemplada en los artículos 18 y 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, vigente hasta el último día del año de 1996, mil novecientos noventa y seis, quien contestó nuestra demanda inicial, como consta de actuaciones en este expediente.— 6.3. Con fecha 12 de noviembre de 1996, mil novecientos noventa y seis, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, acordó abrogar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, entre otros artículos, los precitados 18 y 29 de referencia

en el punto anterior, concretamente en lo relativo a la supresión de la dependencia administrativa del Gobierno Estatal, de la Coordinación de Apoyo Municipal, a cargo del funcionario precitado en el punto anterior.— 6.4. Tal como se puede observar en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, vigente en el año de 1996 mil novecientos noventa y seis, la Coordinación de Apoyo Municipal es una dependencia administrativa estatal contemplada en el organigrama del Gobierno del Estado. En tanto que el artículo 29 de la ley precitada, disponía que: ‘A la Coordinación de Apoyo Municipal le corresponde la atención y despacho de los siguientes asuntos: I. Elaborar con la participación de las dependencias del Ejecutivo los planes, programas y políticas tendientes a apoyar el desarrollo de los Municipios del Estado; II. Formular y proponer al Ejecutivo la adopción de medidas y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Estado y los Municipios; III. Formular y proponer al Ejecutivo la celebración de convenios de coordinación con los Municipios tendientes a la realización de obras, la prestación de servicios públicos y en general cualquier otro propósito de beneficio común; IV. Proporcionar a solicitud de parte, la asistencia técnica que requieran los Municipios para la ejecución de sus programas de mejoramiento administrativo; V. Formular y operar en coordinación con los Ayuntamientos, programas de capacitación para funcionarios y empleados de los Municipios; VI. Organizar y patrocinar congresos, seminarios y reuniones sobre administración municipal; VII. Auxiliar a los presidentes municipales cuando lo soliciten, en la realización de trámites y gestiones ante las autoridades estatales y federales; VIII. Establecer conjuntamente con los Municipios los mecanismos de evaluación de las acciones que se realicen en forma coordinada entre los dos niveles de gobierno; IX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes o que le asigne el gobernador del Estado.’— 6.5. Los artículos 18 y 29 de la ley en comento, reglamentan lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo que dispone: ‘El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas necesarias para planear el desarrollo estatal y municipal.— La Federación y el Estado en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éste del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.— El Estado está facultado para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior.’— Ello se deriva de una simple lectura entre los articulados en comento, en virtud de que los artículos 18 y 29 de la

ley de referencia, reglamentan la necesaria coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, para establecer los mecanismos y la adopción de las medidas necesarias para la planeación del desarrollo estatal y municipal, a que se refiere el artículo 130 de nuestra Constitución Local.— 6.6. Es el caso, que a partir de la implementación del acuerdo gubernamental de 12 de septiembre del año próximo anterior, que crea las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Regional, la parte demandada fue desmantelando a la Coordinación de Apoyo Municipal de referencia. De manera que los asuntos relacionados entre los Municipios y el Gobierno del Estado, ya no fueron canalizados a esta dependencia precitada. Y aunque formalmente, de septiembre a diciembre de 1996, mil novecientos noventa y seis, los Ayuntamientos tenían la opción de recurrir a la Coordinación de Apoyo Municipal para relacionarse con el Ejecutivo del Estado, sin embargo, en la práctica no ocurrió así, en virtud de que esa dependencia administrativa fue cancelada de hecho y de derecho.— Lo anterior se evidencia, por un lado, mediante todos y cada uno de los oficios que los terceros perjudicados adjuntaron a su escrito de contestación de esta demanda, ya que en ellos consta que nuestros Ayuntamientos fueron instruidos por el Gobierno del Estado, para que su relación con éste se hiciera a través de las Coordinaciones Regionales, de manera que aun los oficios dirigidos al gobernador del Estado, para la atención de los asuntos municipales, en ninguno de ellos se desprende que fuera ya canalizado en ese lapso de tiempo, a la Coordinación de Apoyo Municipal. Por otro lado, se evidencia también, mediante la abrogación misma de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en el mes de noviembre del año próximo anterior, de los artículos 18 y 29, entre otros. Ello, hace patente que la dependencia estatal precitada fue suprimida. De lo que se concluye, que desde el doce de septiembre de 1996 mil novecientos noventa y seis, que corresponde a la fecha de creación de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo, hasta la fecha actual, los Ayuntamientos no han tenido más relación con la Coordinación de Apoyo Municipal, con las consecuentes implicaciones desventajosas para sus intereses jurídicos y administrativos, reglamentados en los artículos 18 y 29 de la ley en comento.— 6.7. De lo anterior, se desprende que la abrogación de la ley de referencia, ocurrida en el mes de noviembre del año próximo anterior, y su entrada en vigor el 1o. primero de enero del presente año, es un hecho superveniente, al acto y acuerdo impugnados por nosotros, el 24 de octubre del año próximo anterior. Ello, influye determinantemente en la litis de esta controversia. No sólo en relación a los artículos 18 y 29 de esa ley, abrogados, sino también, en los artículos quinto y sexto transitorios de la nueva ley de referencia. Así como

en los artículos de la Constitución Local y Federal que se citan en el apartado correspondiente, cuya violación por los demandados en perjuicio del interés jurídico de los Municipios actores, da causa y materia para la justificación de la protección de la Justicia Federal que se solicita a esta máxima autoridad judicial, como a continuación se demostrará en el siguiente apartado."

SÉPTIMO.— Seguida la instrucción del procedimiento conforme lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.— Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Estado y diversos Municipios, en el que se impugnan diversos actos que se estiman inconstitucionales por posible invasión de competencias entre ambos niveles de gobierno.

SEGUNDO.— La demanda de controversia constitucional se promovió oportunamente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que al efecto establecen que el plazo para la interposición de la demanda respectiva es de treinta días tratándose de actos y normas generales.

En la demanda se impugnan: el acuerdo que crea diez Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades descentralizadas de la administración pública estatal, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Michoacán, de fecha doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis; la aplicación del citado acuerdo en virtud del nombramiento de los titulares de las citadas coordinaciones; y, los demás actos de aplicación consistentes en la negativa de las autoridades del Gobierno del Estado para atender los diversos asuntos de los Municipios, a quienes se les informó debían dirigirse a las coordinaciones para su atención.

Respecto del acuerdo combatido, el cómputo de treinta días hábiles debe realizarse a partir del día siguiente de su publicación, esto es, a

partir del trece de septiembre de mil novecientos noventa y seis, de lo que se concluye que el plazo venció el día veinticinco de octubre del citado año, debiéndose descontar en el cómputo respectivo los días sábado catorce, domingo quince, lunes dieciséis, sábado veintiuno, domingo veintidós, sábado veintiocho y domingo veintinueve de septiembre, sábado cinco, domingo seis, sábado doce, domingo trece, sábado diecinueve y domingo veinte de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Ahora, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el día veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, esto es, al vigésimo noveno día hábil, se concluye que fue presentada dentro del plazo legal para tal efecto.

Respecto del acto de aplicación que se hace consistir en el nombramiento de los titulares de las coordinaciones creadas por el acuerdo combatido, que tuvo lugar el día siete de octubre de mil novecientos noventa y seis (según constancias que en copia certificada obran a fojas 394 a 403 del tomo I, consistentes en las designaciones que hizo el gobernador del Estado de los coordinadores de Desarrollo Regional de cada zona), el plazo de treinta días hábiles venció el dieciocho de noviembre del propio año, debiéndose descontar en el cómputo respectivo los días sábado doce, domingo trece, sábado diecinueve, domingo veinte, sábado veintiséis y domingo veintisiete de octubre, sábado dos, domingo tres, sábado nueve, domingo diez, sábado dieciséis y domingo diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Por tanto, si la demanda se presentó el veinticuatro de octubre del citado año, esto es, al décimo segundo día hábil, se concluye que fue presentada dentro del plazo legal para tal efecto.

Finalmente, respecto de los demás actos impugnados que se señalan como los de aplicación del acuerdo combatido, igualmente debe tenerse por interpuesta la demanda en forma oportuna, toda vez que si respecto de la norma así se consideró, por mayoría de razón los demás actos posteriores que sean consecuencia de la aplicación del referido acuerdo.

TERCERO.— A continuación se pasa a analizar si la ampliación de demanda se hizo valer oportunamente.

Al respecto, el Congreso del Estado de Michoacán aduce que es extemporánea, ya que a la fecha en que se interpuso había transcurrido con

exceso el plazo a que se refiere el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia.

El citado precepto dispone:

"Art. 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales."

Del precepto antes transcrito se advierten dos cuestiones generales: primero que la ampliación de demanda procede con motivo de un hecho nuevo o un hecho superveniente, en cuyo caso podrá presentarse la ampliación en los plazos que en cada supuesto se señala; segundo, que la ampliación deberá tramitarse conforme a las mismas disposiciones que rigen para la demanda principal.

De esto se sigue que, para calificar la oportunidad de la ampliación de la demanda, deben tomarse en consideración dos plazos: a) Uno que atañe al plazo legal para hacer valer la ampliación como consecuencia de un hecho nuevo o por un hecho superveniente; y, b) Otro que se refiere al plazo para combatir un acto o disposición general, que deberá computarse con base en las mismas reglas que rigen para la demanda principal.

Atento a lo anterior, debe hacerse el cómputo en función de ambos plazos, para lo cual se analizará en primer término el referente al que rige para la presentación de la ampliación dentro del procedimiento y, en segundo lugar, el que se tiene para combatir la ley que se impugna en la ampliación.

A) Respecto del plazo para promover la ampliación:

De conformidad con el precepto transcrito, son dos los supuestos en que procede la ampliación de la demanda, con plazos distintos en cada caso para su promoción.

En efecto, la ampliación se prevé en el supuesto de que exista un hecho nuevo o, bien, en tratándose de un hecho superveniente; en el primer caso el plazo para tal efecto será de quince días siguientes al de la

contestación, si en esta última apareciere el hecho nuevo; en el segundo caso el plazo abarcará hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere el hecho superveniente.

Así lo ha distinguido la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, precisando al efecto las diferencias específicas entre el hecho nuevo y el hecho superveniente en materia de controversias constitucionales, mediante su tesis aislada número CXXVI/97, que aparece publicada a foja 55, Tomo VI, octubre de 1997, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA PROCEDE TANTO CON MOTIVO DE UN HECHO NUEVO COMO DE UN HECHO SUPERVENIENTE.— Del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se desprende que en el procedimiento establecido para la sustanciación de las controversias constitucionales, la ampliación de la demanda opera cuando se actualiza cualquiera de las dos hipótesis siguientes: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción, si apareciere un hecho superveniente. Esas diferentes hipótesis requisitan la oportunidad en que debe hacerse valer la ampliación con base en la distinción entre un hecho nuevo y un hecho superveniente, que no significan lo mismo para la ley en consulta; así, para que se actualice el supuesto de hecho nuevo, no importa el momento en que nace, que puede ser anterior o posterior a la presentación de la demanda, sino que ese conocimiento resulte o derive de la contestación de la demanda, ya que el citado precepto legal dice '... al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo ...'. En cambio, tratándose del hecho superveniente, la época de su nacimiento es de capital importancia, ya que la connotación del concepto superveniente, ilustra con relación a que un hecho es de esa naturaleza cuando sobreviene o acontece con posterioridad a cierto momento, según lo previene la ley, después de que se presentó la demanda y hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción; además, una característica propia del hecho superveniente es la de que sea susceptible de cambiar el estado jurídico en el que se encontraba la situación al presentarse la demanda o al entablarse la litis."

Ahora bien, la parte actora al formular su escrito de ampliación de demanda, concretamente en el punto 6.7., del capítulo VI de antecedentes,

expresamente justifica su promoción con motivo de un hecho superveniente, que lo hace consistir en la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, que se hizo mediante Decreto Legislativo Número 50 publicado en el Periódico Oficial del propio Estado de fecha dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

Del análisis integral del escrito de ampliación de demanda se aprecia que esta nueva ley se relaciona con los actos y disposiciones impugnadas en la demanda inicial, así como con las autoridades y conceptos de invalidez expuestos en la misma; en tanto que ahora se refiere a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, por la que se abrogó la anterior y en la que se suprimió lo que antes se preveía como la Coordinación de Apoyo Municipal y sus respectivas facultades contenidas en los anteriores artículos 18 y 29; institución y facultades que se dice ya no se retomaron en la nueva ley, lo que vulnera, según la parte promovente, el ámbito competencial del Municipio, además de que las autoridades demandadas pretenden tener como sustitutas de aquélla, a las Coordinaciones Regionales que se crearon mediante el acuerdo que se combate en la demanda inicial.

Destaca que la nueva ley orgánica de referencia fue publicada el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis; esto es, con posterioridad a la presentación de la demanda (veinticuatro de octubre del mismo año), por lo que la parte actora, al promover su demanda, no tenía conocimiento de dicha ley.

De lo expuesto se colige que la ampliación de demanda sí guarda relación estrecha con la litis planteada en la demanda principal, y que deriva de un hecho superveniente que tuvo lugar con posterioridad a la presentación de la demanda.

De esto se sigue que, siendo un hecho superveniente, no hecho nuevo, el que motivó la ampliación de demanda, el plazo para su interposición abarcaba desde la fecha de presentación de la demanda principal hasta antes del cierre de instrucción del procedimiento; por tanto, si la demanda inicial se promovió el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis y la audiencia final tuvo lugar el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y siete, y por su parte el escrito de ampliación se presentó el doce de febrero de este último año ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia, esto es, con posterioridad a la demanda pero antes del cierre de

instrucción, es de concluirse entonces que se promovió dentro del plazo legal para tal efecto.

B) Respecto de la oportunidad para combatir la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal:

Ya quedó señalado que la ampliación se hizo valer oportunamente dentro del procedimiento, pero resta determinar ahora si la ley combatida se impugnó oportunamente.

El artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia antes transcrito, dispone que la ampliación se tramitará conforme a las mismas reglas que rigen para la demanda inicial, por lo que debe atenderse a las disposiciones que reglamentan lo relativo para establecer si en este aspecto la ley de mérito se impugnó oportunamente.

El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria dice:

"Art. 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

En el caso, la ley orgánica impugnada fue publicada el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis en el Periódico Oficial del Estado; por tanto, el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria, debe computarse a partir del día siguiente.

De lo anterior se sigue que el plazo de treinta días venció el treinta de enero de mil novecientos noventa y siete, debiéndose descontar en el cómputo respectivo los días sábado catorce y domingo quince y del lunes dieciséis al martes treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis, miércoles primero de enero, sábado cuatro, domingo cinco, sábado once, domingo doce, sábado dieciocho, domingo diecinueve, sábado veinticinco y domingo veintiséis de enero de mil novecientos noventa y siete, por ser inhábiles de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria de las controversias constitucionales en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, si en el caso la ampliación mediante la cual se combate la ley de la administración pública estatal se presentó hasta el doce de

febrero de mil novecientos noventa y siete, es evidente que se rebasó con exceso el plazo de treinta días hábiles para su impugnación.

De todo lo expuesto se concluye que, si bien la ampliación fue hecha valer dentro del plazo procesal que prevé la ley reglamentaria, también lo es que respecto de la ley impugnada en lo particular, ésta no se combatió oportunamente, pues, con independencia de la oportunidad en la ampliación, debió atenderse también, conforme lo dispuesto por el artículo 27 de la propia ley reglamentaria, al plazo que en lo particular se tenía para combatir disposiciones generales.

En consecuencia, procede sobreseer en la presente controversia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VII, y 20, fracción II, en relación con el 27, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

CUARTO.— Previo a cualquier otra cuestión se pasa al estudio de la legitimación procesal de quienes promueven la presente controversia constitucional, por ser de orden público y de estudio preferente.

Suscriben la demanda de controversia constitucional, el presidente municipal del Ayuntamiento de Tangamandapio y los síndicos municipales de los Ayuntamientos de Aguililla, Aporo, Ario de Rosales, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Copándaro, Cotija, Charapán, Cherán, Chucándiro, Churintzio, Churumuco, Erongarícuaro, Huaniqueo, Huiramba, Irimbo, Ixtlán, Jiquilpan, José Sixto Verduzco, Lázaro Cárdenas, Maravatío Nahuatzen, Nocupétaro, Nuevo Urecho, Numarán, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Pátzcuaro, Puruándiro, Régules, Senguio, Susupuato, Tancítaro, Tanhuato, Tarímbaro, Tingambato, Tlazazalca, Tumbiscatío, Turícato, Tuzantla, Tzintzuntzán, Venustiano Carranza, Vista Hermosa, Zacapu, Zináparo, Zinapécuaro y Ziracuarétiro, todos del Estado de Michoacán, respecto de los cuales se admitió la demanda.

Por cuanto hace a los síndicos municipales, éstos cuentan con las facultades necesarias para representar a sus respectivos Municipios, específicamente en los litigios en que éstos fueren parte de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48, fracciones I y II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, que dice:

"Artículo 48. El síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;

"II. La representación jurídica del Ayuntamiento, en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal, pudiendo hacerse representar, no obstante lo anterior, por apoderados especiales cuando así convenga a los intereses municipales, previo acuerdo del Ayuntamiento."

Respecto del presidente municipal de Tangamandapio, es de considerarse que igualmente cuenta con la legitimación necesaria para promover a nombre y representación de dicho Municipio, pese a que, en principio, la representación para interponer la demanda de controversia corresponda al síndico, conforme al dispositivo legal antes transcrito.

En efecto, por una parte se destaca que en la demanda se hace el señalamiento de que en el citado Municipio no existía síndico municipal en funciones; por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, al Ayuntamiento corresponde la representación jurídica del Municipio, y es el caso que por acuerdo del Ayuntamiento de Tangamandapio del citado Estado, de fecha diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis, se autorizó al presidente municipal para que en representación del Municipio promoviera la demanda de controversia constitucional que ahora se analiza; y, finalmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado, el presidente municipal tiene la obligación de ejecutar las determinaciones y acuerdos del Ayuntamiento.

En consecuencia, se concluye que los síndicos y el presidente municipal antes referidos, cuentan con la legitimación necesaria para promover la demanda de controversia constitucional que ahora se estudia, a nombre y representación de los respectivos Municipios.

QUINTO.— Los conceptos de invalidez expuestos en la demanda son los siguientes:

"Primero. La creación de estas coordinaciones y la designación de sus titulares, nos causa agravio como autoridades municipales, porque tienen jurisdicción administrativa regional que abarca a nuestras circunscripciones territoriales y que invaden abiertamente nuestra competencia municipal. Además, estas coordinaciones anulan la autoridad de los Ayuntamientos en nuestros Municipios, ya que su implementación se lleva a cabo también, al margen de las autoridades municipales, en virtud de que ni el gobernador del Estado, ni el secretario de Gobierno, a quien

legalmente le compete la relación con nuestros Ayuntamientos, en ningún momento han tomado en cuenta a éstos. En efecto, conforme al artículo 19 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, que dispone: 'Artículo 19. A la Secretaría de Gobierno le corresponde la atención y despacho de los siguientes asuntos: I. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes del Estado y con los Ayuntamientos; así como atender los aspectos relativos a la política interna del Estado que no correspondan a otra dependencia.'.— Para la elaboración del acuerdo y su aplicación, nuestros Ayuntamientos no fueron informados oficialmente por la Secretaría de Gobierno. En el presente caso es aberrante que para la instrumentación e implementación de estas coordinaciones, se haga de manera unilateral por el Gobierno del Estado, sin los Ayuntamientos, lo que es anticonstitucional en los términos del artículo 130 de la Constitución Política del Estado, que dispone: 'El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas necesarias para planear el desarrollo estatal y municipal.'. Por tanto, el acuerdo que crea esas coordinaciones es inconstitucional, porque para su establecimiento no se considera la intervención de los Ayuntamientos, como lo ordena la disposición constitucional precitada. Igualmente es anticonstitucional la disposición del Ejecutivo Estatal para que a partir del martes 8 ocho de octubre del presente año, las dependencias oficiales del Gobierno del Estado se nieguen a atender los asuntos municipales que se les plantean aduciendo que: 'Por indicaciones del señor gobernador del Estado, deben remitirse para la tramitación de sus asuntos con los titulares de las Coordinaciones Regionales, designados el día 7 siete de octubre del presente año.'. Ello, es atentatorio al Municipio Libre como base de la administración pública, ya que no se le puede imponer, como el Gobierno del Estado lo pretende, una instancia regional de sus Municipios, para poder relacionarse con las dependencias oficiales del Gobierno del Estado, porque de esta manera se crea una instancia intermedia de carácter regional, entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, que es evidentemente anticonstitucional, en virtud de que la competencia administrativa del primero es en todo el Estado y la del segundo, en la circunscripción territorial de sus Municipios y entre ambas instituciones gubernamentales, no debe haber una instancia intermediaria regional porque ello atenta contra el Municipio Libre.

"Segundo. El Ejecutivo del Estado no cumple con las prerrogativas de seguridad jurídica y de legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque al expedir el acuerdo que crea las Coordinaciones Regionales, de fecha 12 doce de septiembre de 1996, mil

novecientos noventa y seis, no se atiene a la ley vigente, para dictar dicho acuerdo. Lo anterior, se ve reflejado claramente desde la fundamentación incorrecta en la parte introductoria de ese acuerdo, que hace del artículo 62 de la Constitución Política del Estado, puesto que de una simple lectura de esta disposición resalta que no es aplicable para facultar al C. Lic. Víctor Manuel Tinoco Rubí, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán, para expedirlo. En efecto, el artículo 62 del ordenamiento en cita dispone que: 'Artículo 62. Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes.'— Mientras que el artículo 111 del ordenamiento en comento, considera al Municipio Libre como la base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, de manera que el acuerdo del Ejecutivo que crea las Coordinaciones de Desarrollo Regional, que en el segundo párrafo del considerando del acuerdo impugnado, propone a éstas como 'unidades administrativas', lo hace en contravención al artículo 111 de la Constitución Política del Estado, que dispone que es el Municipio Libre la base de la organización administrativa del Estado.— Además, el artículo 130 del ordenamiento en cita dispone que: 'El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas necesarias para planear el desarrollo estatal y municipal.'. En tratándose precisamente del desarrollo del Estado, esta disposición ordena que sea entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos como se establecerán los mecanismos y medidas de su planeación. Al ignorar el Ejecutivo del Estado a los Ayuntamientos para establecer las Coordinaciones de Desarrollo Regional, consecuentemente no está cumpliendo con el ordenamiento precitado. Además este artículo regula sólo dos tipos de desarrollo para Michoacán: el estatal y el municipal, por lo que el acuerdo que crea dichas coordinaciones '... de acuerdo a las necesidades de las regiones ...', como lo plantea el considerando del acuerdo en su párrafo tercero, evidentemente es anticonstitucional.— Un elemento más para considerar la invalidez de ese acuerdo, en el sentido de que no ajusta a la Constitución Política del Estado, lo constituye el artículo 62 mismo de dicho ordenamiento que dispone que 'Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organizativas que determine esta Constitución ...'. Por lo que el Ejecutivo del Estado tenía que respetar el contenido del artículo 111 de la misma Constitución que considera al Municipio Libre como base de la organización política y administrativa del Estado y no lo hace; así como tampoco respeta el contenido del artículo 112 del mismo orde-

namiento que dispone que: 'Cada Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que debe residir en la cabecera que señala la ley y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.'. Ambas disposiciones constitucionales se ven violentadas con el establecimiento de las Coordinaciones de Desarrollo Regional que el acuerdo crea como 'unidades administrativas', que por tener jurisdicción regional se constituyen como 'unidades administrativas' intermediarias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, lo que obviamente es anticonstitucional. Los anteriores conceptos de invalidez son sólo ejemplos de carácter procedimental, en relación con algunos artículos de nuestra Constitución Estatal, que no cumplió el Ejecutivo del Estado al expedir dicho acuerdo, lo que hace patente que éste no se encuentra fundado en el artículo 62 de dicha Constitución, como lo ostenta infundadamente el Ejecutivo del Estado al expedirlo.

"Tercero. Se violan igualmente los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Ejecutivo del Estado no fundamenta y motiva correctamente el acuerdo de referencia conforme a nuestra legislación vigente. En el mismo orden de ideas del punto anterior, sólo que con relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Ejecutivo del Gobierno del Estado aplica infundadamente el artículo 62 que en la parte conducente dispone que para el despacho de los negocios contará con las dependencias derivadas de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado que en su artículo 18 ordena: 'Artículo 18. Para el estudio, planificación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración pública, auxiliarán al gobernador del Estado, las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno, Tesorería General, Secretaría de Urbanismo, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal, Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, Secretaría de Turismo, Secretaría de Educación, Procuraduría General de Justicia, Oficialía Mayor, Coordinación de Programación y Evaluación, Coordinación de Apoyo Municipal, Contraloría General y Coordinación de Comunicación Social.'.— Es patente que las 'Coordinaciones de Desarrollo Regional' no son contempladas en el organigrama administrativo estatal y estas coordinaciones son diferentes a la Coordinación de Apoyo Municipal a que se refiere el artículo 29 del ordenamiento en cita que ordena: 'Artículo 29. A la Coordinación de Apoyo Municipal le corresponde la atención y despacho de los siguientes asuntos: I. Elaborar con la participación de las dependencias del Ejecutivo los planes, programas y políticas tendientes a apoyar el desarrollo de los Municipios del Estado; II. Formular y proponer al Ejecutivo la adopción de medidas y el establecimiento de

mecanismos de coordinación entre el Estado y los Municipios; III. Formular y proponer al Ejecutivo la celebración de convenios de coordinación con los Municipios tendientes a la realización de obras, la prestación de servicios públicos y en general cualquier otro propósito de beneficio común; IV. Proporcionar a solicitud de parte, la asistencia técnica que requieran los Municipios para la ejecución de sus programas de mejoramiento administrativo; V. Formular y operar en coordinación con los Ayuntamientos, programas de capacitación para funcionarios y empleados de los Municipios; VI. Organizar y patrocinar congresos, seminarios y reuniones sobre administración municipal; VII. Auxiliarse a los presidentes municipales cuando lo soliciten, en la realización de trámites y gestiones ante las autoridades estatales y federales; VIII. Establecer conjuntamente con los Municipios los mecanismos de evaluación de las acciones que se realicen en forma coordinada entre los dos niveles de gobierno; IX. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes o que le asigne el gobernador del Estado.'— El acuerdo impugnado se encuentra pues, infundado en el artículo 62 de la Constitución Política del Estado, al no respetar el contenido de los artículos 18 y 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, porque la primera disposición precitada no contempla a las Coordinaciones de Desarrollo Regional como dependencia oficial del Ejecutivo del Estado, mientras que la segunda disposición precitada tampoco se refiere a dichas coordinaciones como 'unidades administrativas' y por el contrario, reconoce al Municipio como sujeto en la administración pública junto con el Estado, lo que obviamente soslaya el acuerdo impugnado.— A mayor abundamiento sobre la inconstitucionalidad de este acuerdo, lo exhibe el hecho incontrovertible legalmente, en el sentido de que el gobernador del Estado no está facultado para crear de manera unilateral, sin tomar en cuenta al Poder Legislativo del Estado, dependencias básicas de la administración pública, en contravención a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el Estado, como en el acuerdo de referencia lo pretende al crear las 'unidades administrativas' de carácter regional, porque ello supondría que el Ejecutivo del Estado regiría sus actuaciones públicas sin ceñirse a ordenamientos legales debidamente establecidos y que mediante 'acuerdos' administrativos como el impugnado con esta demanda, se impusieran 'unidades administrativas' regionales no fundadas en derecho.

"Cuarto. De la misma manera se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal mediante la expedición y aplicación de ese acuerdo, en virtud de que no es suficiente que éste se funde en el artículo 65 de la Constitución Política del Estado, si como en el caso a estudio el referendo

que hacen las dependencias básicas, junto con el secretario de Gobierno, se hace a un acuerdo ilegal por no referirse a asuntos administrativos de carácter estatal como el artículo 130 de la misma Constitución lo establece, sino que se refiere a 'unidades administrativas' regionales que nuestra legislación vigente no contempla. Si el contenido del acuerdo impugnado es inconstitucional, resulta irrelevante su refrendo formal, puesto que un acuerdo administrativo, por un lado es inferior en orden de jerarquía a las leyes vigentes en el Estado en comento y por el otro, es de explorado derecho que el contenido del acuerdo no puede contravenir a la legislación vigente. Así pues, la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tienen mayor fuerza legal que el acuerdo de referencia, ya que para la formulación de las primeras intervinieron el Poder Ejecutivo, junto con el Legislativo, mientras que para el acuerdo sólo interviene el Ejecutivo.— En el caso a estudio, el Ejecutivo del Estado no propone el acuerdo como una reglamentación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en relación al artículo 29 de ese ordenamiento que se refiere precisamente a la Coordinación de Apoyo Municipal, porque ello le obligaría a no ignorar a los Municipios, en virtud de que dicho ordenamiento precitado, contempla a los Municipios como uno de los dos niveles de la administración pública estatal, junto con la del Estado, además, por supuesto de la federal, pero de ninguna manera la 'regional'.

"Quinto. Se violan también los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal porque no se respetan las prerrogativas de legalidad y seguridad jurídica al expedir el Ejecutivo del Estado el acuerdo de referencia, sin fundamentarlo y motivarlo correctamente. En efecto, es también de explorado derecho que el acuerdo debió regirse por las leyes vigentes en el Estado para su formulación y por no hacerlo así es inconstitucional. No obsta para calificarlo de ilegal que el acuerdo se funde en los artículos 6o., 9o., 10, 11, 12 y 13, de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, ya que esta fundamentación es igualmente incorrecta, toda vez que esos artículos se refieren a unidades administrativas provenientes de nuestra legislación vigente (artículo 6o.), y de conformidad al artículo 18 del ordenamiento en cita, no se contemplan los 'coordinadores de Desarrollo Regional', ni tampoco el acuerdo pretende reglamentar al artículo 29 del mismo ordenamiento, porque esta disposición sí contempla a los Municipios como parte de la administración pública estatal. Luego entonces el Ejecutivo del Estado viola el artículo 6o. del ordenamiento en cita porque el Municipio sí está contemplado como unidad administrativa en dicho ordenamiento y el Ejecutivo del Estado lo ignoró completamente en su acuerdo que crea Coordinaciones de Desarrollo

Regional, ya que no los consideró como partes involucradas directamente en el desarrollo de las regiones, como sujetos con personalidad jurídica propia que constitucionalmente tienen los Ayuntamientos.— Por otra parte, hay invalidez en el acuerdo porque deja de aplicar los artículos 7o. y 8o. del ordenamiento en cita que disponen: ‘Artículo 7o. El gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal y con los Ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.’, ‘Artículo 8o. El gobernador del Estado decidirá cuáles dependencias de la administración pública estatal, deberán de coordinarse con las dependencias federales, así como con las autoridades municipales, para el cumplimiento de los propósitos a que se refiere el artículo anterior.’.— Como lo dispone el artículo 130 de la Constitución Política del Estado, el desarrollo económico y social del Estado, implica al Municipio en la ejecución de obras y en los servicios públicos, de manera que es aberrante por un lado que en el acuerdo de referencia se ignore que los Ayuntamientos son entidades públicas con patrimonio y personalidad jurídica propia y que por tanto tienen que ser considerados en cualquier plan de desarrollo como parte activa del mismo y por el otro lado, es igualmente aberrante que el acuerdo soslaye a los Ayuntamientos como unidades básicas de la administración pública y que las Coordinaciones de Desarrollo Regional, no sean resultado de la coordinación de estas unidades administrativas básicas, sino que surgen como ‘unidades administrativas’ al margen de nuestra legislación vigente, esto es, como instancias administrativas intermediarias entre los Municipios y el Gobierno del Estado, lo que las hace inconstitucionales.— Es concluyente que los artículos 9o. al 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, no fundamentan al acuerdo de referencia, ya que este articulado se refiere ‘... a las dependencias y organismos de la administración pública estatal ...’ (artículo 9o.), y las Coordinaciones de Desarrollo Regional no lo son, de conformidad con el artículo 18 del mismo ordenamiento. El 24 de diciembre de 1990 mil novecientos noventa, el Congreso de Michoacán de Ocampo decretó la adición de la Coordinación de Comunicación Social en el artículo 18 precitado, como se puede observar en dicha ley vigente. Es de explorado derecho que el acuerdo de referencia no tiene la validez jurídica de un decreto como el referido anteriormente, por lo que este acuerdo administrativo del Ejecutivo del Estado, no puede legalmente modificar a la Ley Orgánica de la Administración Pública, ya que en ésta interviene el Poder Legislativo, para su formulación o modificación como el decreto precitado. En consecuencia, dicho acuerdo no puede estatuir la figura de las Coordinaciones de Desarrollo Regional en la Ley Orgánica de la Administración

Pública estatal, ni mucho menos establecerlas al margen de esta ley como en el presente caso se pretende, ya que ello es anticonstitucional porque la publicación del acuerdo viola el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al no regir sus decisiones por las leyes vigentes, como lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal en su artículo 18 que señala cuáles son las dependencias oficiales del Ejecutivo y pretender unilateralmente establecer unidades administrativas *ad hoc*, sin tomar en cuenta esta ley y la ley orgánica municipal en las disposiciones legales relativas y aplicables al caso, como en la especie lo pretende el Ejecutivo del Estado.

"Sexto. El artículo 16 de la Constitución Federal impone la obligación a toda autoridad de fundar y motivar sus resoluciones, lo que constituye el principio de legalidad necesaria de toda acción gubernativa. En la especie, el acuerdo publicado el 12 de septiembre de 1996, por el que se crean las 10 diez Coordinaciones de Desarrollo Regional, expedido por el titular del Ejecutivo del Estado, y refrendado por los titulares de las dependencias administrativas del Gobierno Estatal, carece de fundamentación ya que en dicha publicación, el gobernador del Estado fundamenta la expedición de ese acuerdo en los artículos 62 y 65 de la Constitución Política del Estado, así como en los artículos 6o., 9o., 10, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal. Ninguno de los ordenamientos arriba señalados autoriza al titular del Ejecutivo Estatal para crear o modificar la estructura administrativa del Gobierno del Estado, sino que se refieren en general, al despacho de los asuntos del Ejecutivo, al acto del refrendo y además actos propios del gobernador como se desprende de la simple lectura de dichos ordenamientos legales.— Al no referirse estos artículos a una posible facultad para la creación de dependencias administrativas, el acuerdo por el que se crean resulta ser ilegal, en consecuencia, debe dejar de surtir sus efectos, ordenando a las autoridades demandadas dejar sin efectos en la aplicación del mencionado acuerdo.

"Séptimo. El acuerdo de referencia viola el artículo 115 fracción I de nuestra Constitución Federal que dispone: '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 siguientes bases: 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.'— Igualmente es violatorio dicho acuerdo de lo que dispone el artículo 111 de la Constitución Política del Estado de

Michoacán, que a continuación se cita: 'El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva.'— Se viola también el artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, que dispone: 'Cada Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que debe residir en la cabecera que señala la ley y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.'— El acuerdo se impugna a la luz de las disposiciones constitucionales precitadas, por los siguientes conceptos de invalidez que derivan precisamente del análisis del contenido de ese acuerdo y que son los siguientes: En el párrafo primero de su considerando es violatorio del artículo 130 de la Constitución Estatal, porque subvierte la relación Estado-Municipio y su relación con la Federación, para el desarrollo socio-económico del Estado. Ello, porque esta disposición faculta a los Ayuntamientos para establecer con el Estado, mecanismos y medidas necesarias para planear el desarrollo estatal y municipal. Por el contrario, el acuerdo soslaya la relación Estado-Ayuntamientos para planear el desarrollo estatal y municipal y establecer en su lugar el desarrollo regional del Estado, que niega en los hechos al Municipio ya que lo diluye en el concepto regional.— En el párrafo segundo de ese considerando se plantea la existencia de 'unidades administrativas ... con una visión regional', sustituyendo por la vía de los hechos al Municipio, como una institución pública a través de la cual, el pueblo ejerce su soberanía como lo ordenan los artículos 39 a 41 de la Constitución Federal; negándole además, su carácter de base de la organización administrativa estatal, para ser sustituido por 'unidades administrativas ... con una visión regional' como dicho acuerdo lo dispone inconstitucionalmente.— El Ejecutivo Estatal en el tercer párrafo del considerando en cuestión, plantea que dichas 'unidades administrativas ... con una visión regional', al desconcentrar la administración y por tanto, son '... el medio idóneo' para ejecutar el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 1996-2002, ello, evidentemente, contraviene al artículo 130 de la Constitución Política del Estado, que reconoce a los Ayuntamientos como parte actora junto con el Estado, '... para planear el desarrollo estatal y municipal.'— Por si lo anterior, no fuera suficiente, el Ejecutivo del Estado contempla en el párrafo cuarto del considerando en comento, a sus 'unidades administrativas ... con visión regional', como '... estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de gobierno ...', lo que en los hechos significa que el Ejecutivo Estatal decide que los Ayuntamientos para el ejercicio de sus administraciones y en su rela-

ción con el Gobierno Estatal y Federal, se lleve a cabo a través de esas coordinaciones y ello, contraviene claramente los más elementales derechos constitucionales del Municipio Libre, establecidos en los artículos 39 a 41, 115 y concordantes de la Constitución Federal, así como los artículos 111, 112, 130 y concordantes de la Constitución Local, porque se le ignora como base de la administración del Estado y se soslaya su interés jurídico propio que tiene como autoridad constitucional, para ejercer sus funciones sin invasión de su competencia administrativa, como efectivamente lo hacen dichas coordinaciones al tener jurisdicción administrativa regional y por ende en sus Municipios, convirtiéndose así dichas coordinaciones en intermediarias de los Ayuntamientos con el Estado, ya que además, el Ejecutivo del Estado les otorga a las coordinaciones actos de administración y servicio público que atenta contra lo establecido también en la fracción III del artículo 115, que le otorga competencia al Municipio con capacidad administrativa financiera para ejecutar servicios públicos.— Es bastante obvio que las coordinaciones desplazan al Ayuntamiento como sujeto del desarrollo del Estado y del propio Municipio, pues quedan subordinados a un supuesto interés regional, lo que es a todas luces inconstitucional, ya que nuestras leyes máximas siguen considerando al Municipio como unidades básicas de administración y prohíbe que entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, se establezca alguna autoridad intermedia, como lo son estas ‘unidades administrativas ... con visión regional ... con estructuras ágiles de administración y servicio público ...’ que pretenden coordinar la relación de los Ayuntamientos con el Estado de manera inconstitucional.

"Octavo. El acuerdo multicitado es igualmente atentatorio en contra de las disposiciones constitucionales citadas en el punto anterior y que por economía procesal se dan por reproducidas en este lugar, porque su artículo 1o., crea ‘... las Coordinaciones de Desarrollo Regional, como unidades desconcentradas de la administración pública estatal ... en la región de que se trate’, soslayando la existencia del Municipio Libre como base de la división territorial y administrativa del Estado. De manera, que la sola creación de las coordinaciones con funcionamiento a nivel regional, establece una instancia intermedia en la relación entre los Ayuntamientos y el Estado, en abierta contraposición al artículo 115 que en su fracción primera dispone ‘Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.’.— Cabe señalar que cuando la ley señala que no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, la disposi-

ción no solamente se refiere a las dependencias del Poder Ejecutivo, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial. Así, al crearse las Coordinaciones de Desarrollo Regional de referencia, el Ejecutivo del Estado crea una dependencia administrativa al margen de la ley, ya que el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente en el Estado, señala con precisión cuáles son las dependencias de la administración pública estatal para el despacho de sus asuntos, lista en la que nunca se encuentra la figura de la Coordinación de Desarrollo Regional, por lo que por la vía de los hechos y de acuerdo a las facultades del artículo 3o. del acuerdo impugnado se instituyen como autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal descritas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal.— Por este motivo debe declararse contrario a la Constitución y en consecuencia cesar en sus efectos, el acuerdo que se impugna mediante esta demanda.

"Noveno. Es igualmente contrario a la Constitución, el artículo 2o. del acuerdo de referencia, al establecer la estructura de desconcentración administrativa por regiones en las que están comprendidas los Ayuntamientos que representamos, en virtud de que se hace soslayando lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado, por los argumentos que hemos dejado asentados anteriormente y que por economía procesal damos por reproducidos en este lugar. Igualmente se contraviene lo dispuesto por el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal que dispone: 'Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.'. Ello, en virtud de que el acuerdo impugnado soslaya la facultad de los Municipios de un mismo Estado para coordinarse, ya que el desarrollo del Estado supone la realización de obras y la prestación de servicios, como lo contempla el artículo 130 de nuestra Constitución Política Estatal. Luego entonces, la desconcentración administrativa que propone el artículo 2o. del acuerdo, es inconstitucional porque se da sobre jurisdicciones regionales que comprenden el espacio territorial de nuestros Municipios, invadiendo la esfera de competencia de los Ayuntamientos para la realización de obras y la prestación de servicios que constitucionalmente le competen.— Además, la parte final del primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, señala que el Municipio Libre es la base de la división territorial, así como de la organización política y administrativa de los Estados. De esta manera, los Municipios se constituyen como células políticas y administrativas en el país, ficción sólo superada por el Estado y la Federación,

todas reconocidas por la Constitución Federal. En tal virtud, la desconcentración administrativa regional que establece el artículo 2o. del acuerdo, es inconstitucional por no efectuarse a través de y con los Ayuntamientos comprendidos en cada región.

"Décimo. Es también inconstitucional el artículo 3o. del acuerdo que da facultades administrativas a las Coordinaciones de Desarrollo Regional, porque las estatuye al margen de las facultades administrativas de los Municipios e inclusive con jurisdicción administrativa sobre éstos. Ello atenta contra la competencia administrativa que constitucionalmente tienen los Municipios, puesto que el artículo 115 de la Constitución Federal y el 111 de la Estatal, consideran a los Municipios como base de la organización administrativa y territorial del Estado, de manera que el Gobierno del Estado estaba obligado a no invadir la competencia de la administración municipal y establecer la desconcentración administrativa a través de los Municipios y al no hacerlo así, el acuerdo viola las disposiciones constitucionales precitadas.— Al establecer Coordinaciones de Desarrollo Regional que agrupan a diversos Municipios, se crea una nueva demarcación regional no reconocida constitucionalmente, además de que de conformidad al artículo 3o. del acuerdo que se impugna, el titular del Ejecutivo del Estado pretende impulsar políticas de desarrollo regional, como se desprende de la simple lectura de dicho artículo, vulnerando la disposición constitucional señalada, ya que no respeta los planes y programas de desarrollo municipal, ni la condición política administrativa de los Municipios. Es decir, al dividir el Estado en regiones y no respetar la división territorial constitucional, la autoridad estatal demandada contraviene el texto constitucional.— Por este motivo deberá declararse la inconstitucionalidad del acuerdo que se impugna.

"Décimo primero. De la misma forma las VI fracciones del artículo 3o., del multicitado acuerdo, viola en la especie la fracción XVII del artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal de nuestra entidad federativa, al reservar como facultad y obligación de los Ayuntamientos el procurar por los medios a nuestro alcance el desarrollo económico, social y cultural del Municipio. Al establecer las Coordinaciones de Desarrollo Regional y otorgarles como principales facultades el de promover el desarrollo regional, el gobernador del Estado viola, al otorgar funciones exclusivas de los Ayuntamientos a los coordinadores regionales, la fracción XVII del artículo en comento, ya que indiscutiblemente toda acción de planeación regional afecta directamente a nuestros Municipios, constituyéndose en los hechos en una franca usurpación de funciones, situación por demás contraria a derecho.— Asimismo, las VI facultades otorgadas a las Coor-

dinaciones de Desarrollo Regional, atentan contra lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Local, ya que dichas facultades están orientadas a la promoción y establecimiento de planes de desarrollo regional, y en contrapartida la disposición constitucional señala que 'El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas necesarias para planear el desarrollo estatal y municipal.'. Así, la Constitución Estatal reconoce sólo dos tipos de planeación: la estatal y la municipal. Por ende, el establecimiento de planes de desarrollo regional resultan ser inconstitucionales, toda vez que carece de fundamento esta figura. La razón es clara y lógica, tanto los Ayuntamientos como el Ejecutivo Estatal tienen determinadas sus esferas competenciales, el Estado y los Municipios, respectivamente, otorgando la ley, a cada uno de ellos las facultades necesarias para llevar a cabo tanto la planeación estatal, como la municipal. Por esta razón debe declararse inválido el multicitado acuerdo que estamos impugnando.— Además, el artículo 115 fracción III señala que 'Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos ...'. Dicha disposición establece la obligación constitucional hacia el Estado de que para poder intervenir en los diversos servicios públicos que prestan los Ayuntamientos, que eso sea necesario y que lo determinen las leyes. Al establecer regiones de desarrollo en el Estado, en la que cada una abarcará varios Municipios, necesariamente se debe involucrar uno o varios servicios públicos de carácter municipal, que deberán ser prestados por las dependencias administrativas municipales, sin embargo, al establecer una división territorial regional que acusamos de anticonstitucional, la prestación de dichos servicios se sujetaría a bases y condiciones distintas de las que actualmente se prestan, situación por ende anticonstitucional.

"Décimo segundo. El artículo 130 de la Constitución Política del Estado dispone: 'El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas necesarias para planear el desarrollo estatal y municipal.'. El acuerdo que se impugna de ilegal, se refiere a un desarrollo regional sin el concurso de los Municipios comprendidos en cada región, lo que contraviene la disposición precitada, ya que ésta se refiere a un desarrollo estatal y no regional, por un lado y por el otro, es evidente que el Municipio debe ser considerado para establecer mecanismos y adoptar medidas necesarias para el desarrollo del Estado. Así pues, las Coordinaciones de Desarrollo Regional, son impuestas de manera unilateral por el Gobierno del Estado a los Municipios, porque es un mecanismo administrativo en el que no intervienen éstos; a todas

lucos resalta que dichas coordinaciones son inconstitucionales, en virtud de que la disposición precitada obliga al Gobierno del Estado a tomar en cuenta a los Municipios para establecer mecanismos de desarrollo y medidas necesarias para el desarrollo estatal y municipal, como en la especie resultan ser las coordinaciones. De tal manera, que para establecer las coordinaciones en el acuerdo que se impugna, el Ejecutivo del Estado, tenía que tomar en cuenta a los Municipios, comprendidos en cada región, porque así lo ordena la Constitución Política del Estado en esta disposición, por lo que al ignorar el Ejecutivo del Estado a los Ayuntamientos para establecer a dichas coordinaciones, luego entonces, está violando flagrantemente el ordenamiento precitado y dicho acuerdo es inconstitucional.

"Décimo tercero. El artículo 130 de la Constitución Política del Estado, igualmente dispone: 'La Federación y el Estado, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éste del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.— El Estado está facultado para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior.'— Del contenido de esta disposición se desprende que para el desarrollo económico y social del Estado, en la ejecución y operación de obras se requiere la prestación de servicios públicos, o bien, la realización de funciones de la Federación por el Estado, para lo cual, éste debe tomar en cuenta a los Municipios y al efecto se celebrarán convenios entre el Gobierno Estatal y los Municipios. El acuerdo de referencia ignora completamente a los Municipios en la planeación del desarrollo regional, ya que para el establecimiento de las Coordinaciones de Desarrollo Regional, no son éstas convenidas entre el Gobierno del Estado con los Ayuntamientos, sino que son decididas de forma unilateral por el primero, en consecuencia, dicho acuerdo es inconstitucional, ya que de conformidad a la disposición precitada, para el desarrollo económico y social del Estado se tendrá en cuenta a los Municipios. Al no acatar el Ejecutivo del Estado la disposición constitucional en cita, al expedir el acuerdo de referencia, consecuentemente, éste se ve afectado de invalidez jurídica.

"Décimo cuarto. Demandamos al Gobierno del Estado en esta controversia constitucional para que no instrumente esas coordinaciones como prefecturas regionales de administración, invadiendo nuestra competencia municipal con jurisdicción regional, que se traduce en una autoridad

intermediaria entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado y sus dependencias, lo cual, además de ser inconstitucional por violar los artículos 115 de la Constitución Federal y 111, 112 y 130 de la Estatal, se atenta contra lo dispuesto en los artículos 19, fracción I, 20 fracciones III, IV, XI y XX; 21 fracciones III y IV; 21 bis fracciones I y II; 24 fracción II; 25 fracciones III y X; 28 fracciones VI y VIII; 29, 30 fracciones IV y XXX; 31 fracciones II, V y VI y concordantes de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo vigente, que regulan la relación entre las dependencias oficiales estatales, con las municipales y que el Gobierno del Estado viola por falta de aplicación, al imponer a los Ayuntamientos las Coordinaciones de Administración Estatal y Federal a nivel regional, como instancias intermediarias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado propiamente dicho."

SEXTO.— Resulta innecesario transcribir los conceptos de invalidez expuestos en el escrito de ampliación de demanda, toda vez que no serán materia de estudio en virtud de lo expuesto en el considerando tercero de esta resolución.

SÉPTIMO.— Previo al estudio de los conceptos de agravio, se pasa al análisis de las causales de improcedencia que invocan las partes con relación a la demanda de controversia constitucional.

I. Las autoridades del Gobierno del Estado y el Congreso Local aducen falta de legitimación procesal activa de la parte actora, por no ser titular de las garantías individuales que estiman infringidas y que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Es infundado el motivo de improcedencia que se hace valer.

Acorde con los principios y fines que se persiguen en este tipo especial de procedimientos constitucionales, se considera que, además de proteger a la Constitución Federal, tienen como objetivo el resolver las controversias suscitadas entre dos o más niveles de gobierno por invasión de competencias.

Por tanto, siendo la invasión de competencias uno de los objetivos fundamentales de estudio en las controversias constitucionales y toda vez que tal conflicto debe suponer la violación a preceptos de la Constitución Federal, sean de su parte orgánica o dogmática, debe concluirse que la violación planteada respecto de cualquiera de dichos preceptos hace procedente la vía de controversia constitucional, siempre que tenga como premisa fundamental la invasión competencial referida.

En consecuencia, atendiendo a los principios y fines que rigen en estos procedimientos, que deben considerarse en forma armónica y no separadamente, se llega a la conclusión de que la procedencia de estas acciones no queda limitada únicamente a la expresión de violación a preceptos de la parte orgánica, pues, eventualmente, podrá plantearse violación a disposiciones fundamentales comprendidas en su parte dogmática a propósito de un problema de invasión de esferas entre los entes antes señalados.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia números 65/96 y 23/97, del Tribunal Pleno, que respectivamente dicen:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE RESPETARSE A LAS PARTES PARA INTERPRETAR SI LA DEMANDA FUE PROMOVIDA OPORTUNAMENTE.— Para determinar si una demanda de controversia constitucional fue presentada en tiempo, atendiendo a la fecha a partir de la cual se debe hacer el cómputo relativo ante diversas posibilidades de interpretación de los preceptos que lo rigen, al pretender, las autoridades demandadas, que se tome en cuenta la fecha del acto de aplicación de la ley que, se estima, invadió la esfera de un Municipio, debe preferirse la que respete el artículo 14 de la Constitución, en cuanto que no se vulneren las formalidades esenciales del procedimiento, que son las necesarias para una adecuada defensa del promovente, evitándose que se genere su indefensión, pues si bien el artículo citado se encuentra dentro del título primero, capítulo primero denominado 'De las garantías individuales', lo cierto es que esta parte es reconocida como axiológica o valorativa, por lo que aun tratándose de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre los tres niveles de gobierno, deben aplicarse por analogía esos principios."

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LEY RECLAMADOS.— Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan

transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados."

II. Los terceros interesados manifiestan que la parte actora carece de interés jurídico para impugnar el acuerdo que crea las Coordinaciones de Desarrollo Regional, toda vez que los actores han realizado gestiones, peticiones y solicitudes ante dichas coordinaciones, demostrando así su falta de interés procesal en esta controversia, ya que con tales acciones no solamente han consentido y cumplido voluntariamente el acuerdo, sino que lo han utilizado para obtener servicios y obras; todo lo anterior que se corrobora con las constancias respectivas.

Es infundado el motivo de improcedencia expuesto.

La doctrina y el derecho positivo mexicano han otorgado al vocablo "consentimiento" una doble connotación, a saber: como acuerdo de voluntades de quienes intervienen en una relación jurídica determinada, y como simple manifestación unilateral de voluntad respecto de un acto o hecho específico; el primer caso entraña la relación o vinculación bilateral o plural de voluntades, y el segundo tan sólo una expresión individual de aceptación.

En el presente caso no interesa el primer significado o acepción, sino el segundo, en tanto que se atribuye a la parte actora consentimiento del acuerdo impugnado por haberse sometido a él.

Cuando se trata de la impugnación de una norma, no puede establecerse un criterio análogo al que se utiliza en los casos en que se impugnan actos concretos, pues, además de que tienen una situación jurídica distinta y por ende merecen una regulación y tratamiento distinto acorde con su propia y especial naturaleza, es el caso que los actos concretos tienen una gran gama de posibilidades de manifestación, por lo que su consentimiento de quienes tienen interés puede expresarse también de una manera muy variada; por tanto, el consentimiento de las disposiciones de ley y de los actos concretos, podrá darse en determinados casos y sujeto a las disposiciones procesales en virtud de las cuales pueden impugnarse respectivamente.

La presente controversia se promovió cuando ya había sido publicada la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

Constitución Federal, por lo que debe estarse a dicho cuerpo de normas para determinar si hubo o no consentimiento del acuerdo impugnado y si en virtud de esto opera la improcedencia de la acción.

Por una parte, la ley reglamentaria de la materia no prevé en forma alguna el consentimiento como motivo de improcedencia de la acción en tratándose de disposiciones generales ni respecto de actos concretos, como se desprende expresamente de su artículo 19 que al efecto dispone:

"Art. 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

Atento a lo anterior, acorde con los principios procesales instituidos en el artículo 105 de la Constitución Federal y de su ley reglamentaria, no puede declararse válido un motivo de improcedencia no previsto en la ley y que, por otro lado, implicaría dejar en estado de indefensión a la parte promovente que, conforme a las disposiciones procesales del caso, no tiene impedimento por este concepto para ejercer la acción.

Por otra parte y sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que ha sido reconocido en la doctrina y en nuestro derecho positivo, por regla general, que el consentimiento respecto de un hecho o acto jurídico determinado puede manifestarse de diferentes formas: de manera expresa, por actos u omisiones que constituyen manifestaciones de voluntad y por no impugnarlos dentro de los plazos de ley.

En el expediente que se resuelve no obra constancia de manifestación expresa de voluntad del Municipio actor respecto del acuerdo combatido, pues, por el contrario, existe la manifestación directa de inconformidad en contra de la misma y de ahí su impugnación en esta vía.

Por cuanto hace al plazo para combatirlo, como quedó establecido en el considerando segundo de esta resolución, la presentación de la demanda fue hecha oportunamente, por lo que en este aspecto tampoco puede existir consentimiento por no ser extemporáneo el ejercicio de la acción.

Por último, respecto de los actos u omisiones que entrañen ese consentimiento, tampoco puede estimarse se actualice en el presente caso, ya que, aun cuando el acuerdo impugnado haya sido o no aplicado o que se hayan acogido a él los promoventes de la demanda mediante peticiones o gestiones de cualquier naturaleza, no son supuestos que demuestren fehacientemente la conformidad del contenido de la ley combatida cuando, de hecho, ésta fue impugnada oportunamente y la ley reglamentaria no condiciona la procedencia de la acción al hecho de que se haya manifestado algún tipo de consentimiento.

Similar criterio fue sustentado por este Tribunal Pleno al resolver en sesión de fecha trece de mayo de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de diez votos, la controversia constitucional número 2/95, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, siendo ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Al haber sido desestimadas las causales de improcedencia invocadas por las partes, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

OCTAVO.— En síntesis, los conceptos de invalidez que se hacen valer en el escrito inicial de demanda son los siguientes:

1. Que el Ejecutivo del Estado viola los artículos 14 y 16 constitucionales, porque al expedir el acuerdo impugnado, se funda en el artículo 62 de la Constitución Estatal, siendo que tal disposición prevé que el Ejecutivo contará con las dependencias y organismos que determine la Constitución Estatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes, pero no para proponer "unidades administrativas" dentro de la esfera municipal, además de que, conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, las citadas coordinaciones no forman parte del organigrama administrativo estatal y, finalmente, el gobernador no está facultado para crear unilateralmente, sin tomar en cuenta al Congreso Estatal, dependencias básicas de la administración pública.

2. Se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que el artículo 65 de la Constitución Estatal no es suficiente para fundar el acuerdo impugnado, ya que el refrendo que hacen las dependencias básicas, junto con el secretario de Gobierno, se hace respecto de un acuerdo ilegal por no referirse a asuntos administrativos de carácter estatal como lo exige el artículo 130 de la Constitución Local, pues se refiere a "unidades administrativas" regionales que la legislación vigente no contempla, sin que pueda considerarse que se refiera a la Coordinación de Apoyo Municipal que prevé el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, pues ello le impondría la obligación al Estado de considerar a los Municipios para la creación de las coordinaciones.

3. Que el acuerdo impugnado viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que se funda indebidamente en los artículos 6o., 9o., 10, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, pues tales disposiciones se refieren a unidades administrativas provenientes de la legislación vigente y conforme al artículo 18 del mismo ordenamiento, no se contemplan los coordinadores de Desarrollo Regional.

4. Que el acuerdo del Ejecutivo Estatal viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que estatuye la figura de las Coordinaciones de Desarrollo Regional al margen de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal emitida por el Congreso Local.

5. En el primer concepto de invalidez se aduce que se violan los artículos 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal, 111 y 130 de la Constitución del Estado de Michoacán, y 2o., 7o., 8o. y 19, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, pues no se estableció algún tipo de relación o coordinación entre gobierno y Municipios para la creación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional, ni se dio alguna intervención a los Municipios para tal efecto, y, además, se afecta la competencia municipal al otorgarse jurisdicción administrativa regional y en materia municipal a las citadas coordinaciones, con lo que transgreden los principios de autonomía política y administrativa de los Municipios.

6. Que al establecer Coordinaciones de Desarrollo Regional que agrupan diversos Municipios, se crea una nueva demarcación regional no reconocida, pues divide al Estado en regiones y no respeta la división territorial constitucional.

7. Que el acuerdo impugnado y sus actos de aplicación transgreden el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, al crear autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Municipios, a través de las coordinaciones referidas.

NOVENO.— A continuación se pasa al estudio de los conceptos de invalidez propuestos en el escrito inicial de demanda, tomando en cuenta la numeración con que fueron sintetizados en el considerando que antecede.

En el quinto concepto de invalidez, el que se estudia por razón de método, se aduce que se violan los artículos 115, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, 111 y 130 de la Constitución del Estado de Michoacán, y 2o., 7o., 8o. y 19, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, y 29, fracción XVII, de la Ley Orgánica Municipal, pues para la creación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional no se tomó la participación de los Municipios y, además, con el artículo 3o. del acuerdo impugnado se afecta la competencia de éstos al otorgarse jurisdicción administrativa regional y en materia municipal a las citadas coordinaciones, lo que transgrede los principios de autonomía política y administrativa municipal.

El problema se reduce a determinar si para la creación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional se tuvo que tomar la participación de los Municipios, para lo cual debe analizarse previamente si la actuación de

éstas puede afectar la autonomía municipal, pues, de lo contrario, ningún agravio constitucional se les causaría por el hecho de que no se les haya tomado la aludida participación.

El acuerdo del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, que se combate en la presente vía constitucional, por el que se crean diez Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la administración pública estatal, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, en sus únicos seis artículos, dispone:

"Considerando. Que es necesario generar las condiciones para estimular el desarrollo integral del Estado, atendiendo al potencial económico, los recursos naturales y las características socioculturales de cada región.— Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos, con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de gobierno.— Que la desconcentración resulta el medio idóneo para que la toma de decisiones sea orientada de acuerdo a las necesidades de las regiones, coadyuvando a la realización plena de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 1996-2002.— Que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de gobierno que inciden en el desarrollo de Michoacán, permitiendo la atención y solución de las demandas en el mismo lugar donde se originan, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente ACUERDO.

"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."

"Art. 2o. Para el efecto, se adoptará la estructura de desconcentración administrativa que se señala a continuación:

"I. Coordinación de Desarrollo Regional Centro, integrada por los Municipios de ...

"II. Coordinación de Desarrollo Regional Zacapu, integrada por los Municipios de ...

"III. Coordinación de Desarrollo Regional Pátzcuaro-Zirahuén, integrada por los Municipios de ...

"IV. Coordinación de Desarrollo Regional Bajío, integrada por los Municipios de ...

"V. Coordinación de Desarrollo Regional Oriente, integrada por los Municipios de ...

"VI. Coordinación de Desarrollo Regional Tierra Caliente, integrada por los Municipios de ...

"VII. Coordinación de Desarrollo Regional Costa, integrada por los Municipios de ...

"VIII. Coordinación de Desarrollo Regional Meseta Purhepecha, integrada por los Municipios de ...

"IX. Coordinación de Desarrollo Regional Valle de Apatzingán, integrada por los Municipios de ...

"X. Coordinación de Desarrollo Regional Ciénega de Chapala, integrada por los Municipios de ..."

"Art. 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades:

"I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad, así como coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la ley en la materia;

"II. Coordinar los programas y acciones que desconcentren las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en cada región;

"III. Coadyuvar a las tareas y actuaciones que las dependencias federales realicen en las regiones;

"IV. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen dentro de su jurisdicción, tendientes a orientar sus esfuerzos para el logro de los objetivos del desarrollo de la región;

"V. Promover la celebración y ejecución de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral de cada región; y

"VI. Las demás que les señalen las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes o que les asigne el gobernador del Estado."

"Art. 4o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional estarán integradas por:

"I. Un coordinador de Desarrollo Regional, que será designado por el gobernador del Estado; y

"II. El personal técnico y administrativo necesario para el desempeño de las facultades asignadas."

"Art. 5o. A cada coordinador de Desarrollo Regional le corresponde:

"I. Cumplir con las acciones que el titular del Ejecutivo le encomiende;

"II. Llevar el registro de las acciones de gobierno en su región, informando periódicamente a las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"III. Administrar los recursos que se asignen a la Coordinación de Desarrollo Regional;

"IV. Dar debido cumplimiento a las facultades previstas en este acuerdo; y

"V. Las demás que le señalen el gobernador del Estado y los reglamentos interiores de las dependencias y entidades de la administración pública."

"Art. 6o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional operarán con los recursos humanos, financieros y materiales que el Ejecutivo del Estado les asigne."

Los artículos que cita la parte inconforme establecen:

De la Constitución Federal:

"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 ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.— Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

"a) Agua potable y alcantarillado;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

"g) Calles, parques y jardines;

"h) Seguridad pública y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda ..."

De la Constitución Estatal:

"Art. 111. El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de esta Constitución y de la legislación reglamentaria respectiva."

"Art. 130. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos establecerán los mecanismos y adoptarán las medidas para planear el desarrollo estatal y municipal."

De la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal:

"Art. 2o. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado Gobernador del Estado, quien tendrá las facultades y obligaciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la presente ley y las demás disposiciones jurídicas vigentes."

"Art. 3o. El despacho de los asuntos que competen al Gobernador del Estado se realizará a través de las dependencias de la administración pública centralizada y entidades de la administración paraestatal, que instituyen la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, la presente ley y las demás disposiciones vigentes."

"Art. 7o. El Gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal, con los gobiernos de las entidades federativas, y con los Ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo."

"Art. 8o. El Gobernador del Estado dispondrá qué dependencias de la administración pública estatal, deben coordinarse para el cumplimiento de los propósitos a que se refiere el artículo anterior."

"Art. 19. A la Secretaría de Gobierno le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones: I. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes del Estado y con los Ayuntamientos; así como atender los aspectos relativos a la política interna del Estado; ..."

Cabe aclarar que la demanda de controversia constitucional se promovió el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, y la anterior

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo fue derogada mediante Decreto Legislativo Número 50, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis, por el que también se publicó la nueva ley orgánica en cita, destacándose que el contenido de los preceptos antes transcritos no varió.

De la Ley Orgánica Municipal:

"Art. Son facultades de los Ayuntamientos: ... XVII. Procurar por los medios a su alcance el desarrollo económico, social y cultural del Municipio, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles, cuidando de la distribución equitativa de la riqueza, para el establecimiento de una sociedad municipal con mayor prosperidad y justicia."

Los principios rectores que en materia municipal instituye el artículo 115, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, que destacan, por la litis constitucional planteada en el presente asunto, son los siguientes:

- a) El Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.
- b) Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento.
- c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- d) Los Municipios tienen la obligación de prestar determinados servicios públicos.
- e) La prestación de esos servicios podrá realizarla el Municipio con el concurso del Estado, cuando fuere necesario y lo determinen las leyes.
- f) Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Por razón de método deben establecerse, en primer lugar, los alcances y efectos de los principios rectores destacados.

Los antecedentes del artículo 115 de la Constitución Federal y particularmente respecto de su fracción III, que es la que interesa para el caso concreto, son:

La trayectoria del artículo constitucional en mención ha tenido diversas reformas, de las que importa resaltar la que tuvo lugar el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en la que se destaca la libertad política, económica, administrativa y de gobierno de los Municipios. Dicha reforma sustenta, entre otros, los siguientes puntos esenciales:

a) Las Legislaturas Locales podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga; asimismo, se les confieren facultades para designar a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

b) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el Estado, a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.

d) Los Municipios estarán encargados de prestar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, lo que podrán hacer con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo dispongan las leyes; y, por otra parte, tienen facultades de asociación y coordinación entre los Municipios de un mismo Estado para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

e) Derecho de los Municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En la iniciativa de la citada reforma constitucional, de fecha seis de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en lo conducente se dice:

"... Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación

de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos Ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los Gobiernos Locales y la Federación.— Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.— Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales; los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas Locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como a su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia ..."

En el dictamen de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a quienes les fue turnada la iniciativa de mérito, en su parte conducente, se dice:

"... Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los Municipios del país, y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, son advertidas por estas comisiones en el texto de la fracción III que atribuye a los Municipios la prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la exposición de motivos constituyen actividades que podrían y deberían ser comunes a todas las entidades municipales del país. En este caso también se estima que es justificado que las leyes locales especifiquen la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios a los Municipios, así como el concurso que los Gobiernos Estatales debieran prestar cuando fuese

necesario ... En esta fracción III la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los Municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de los mismos. Lo que propiciaba deficiencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades ..."

En el dictamen de fecha veintinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la propia Cámara, relativo a la minuta con proyecto de decreto remitido por la Cámara de Senadores, relativa a la iniciativa del presidente de la República para reformar el artículo 115 de la Constitución Federal; en lo que interesa se dice:

"... La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras ..."

Del contenido de los antecedentes de la reforma constitucional de mérito, con relación a los principios fundamentales en materia municipal anteriormente especificados, se arriba a las primeras conclusiones:

La reforma constitucional introdujo una facultad y, a su vez, una obligación a cargo de los Municipios, a efecto de proporcionar servicios públicos determinados; lo anterior con la finalidad de que la población comprendida en el ámbito territorial de éstos cuente en forma eficaz e inmediata con dichos servicios, evitando así la supeditación de los mismos a decisiones del gobierno central que en ocasiones se encuentran distantes de las necesidades y prioridades del lugar.

Lo anterior reconoce una exclusividad de los Municipios, en su favor, como facultad competencial, y a su cargo, como obligación para responder de su cumplimiento; todo lo cual impone la primicia de su intervención en esa materia.

Sin embargo, si bien, la disposición contenida en la fracción III, del artículo 105 constitucional, dispone que tal facultad y obligación corresponde a

la célula básica municipal, también lo es que autoriza el concurso del Estado para tal fin, siempre que sea necesario y lo permita la ley, así como la posibilidad de asociarse y coordinarse con otros Municipios del mismo Estado para la eficaz prestación de los servicios.

El vocablo "concurso", dentro de nuestro sistema jurídico positivo, puede tener diversas acepciones.

Gramaticalmente, entre otros, tiene el siguiente significado:

El Diccionario Enciclopédico Quillet, lo define como: "Concurso. ... Reunión simultánea de sucesos, circunstancias o cosas diferentes.— Asistencia o ayuda para una cosa.— Llamamiento a los que quieran encargarse de ejecutar una obra o prestar un servicio bajo determinadas condiciones, a fin de elegir la propuesta que ofrezca mayores ventajas."

El Diccionario Enciclopédico Santillana lo define como: "Concurso. ... Reunión de circunstancias, sucesos, etc., que contribuyen a la realización de algo. 6. Ayuda."

Atendiendo a su significado gramatical y acorde a nuestro derecho positivo, puede interpretarse que el vocablo contenido en la disposición fundamental se refiere a que la facultad y obligación primaria del Municipio puede darse también a cargo de la autoridad estatal, pero en forma correlativa o paralela, que implica la participación o ayuda de agentes distintos para el logro del fin buscado (prestación del servicio).

Debe destacarse que esa ayuda o participación no implica renuncia o supresión de facultades del ente originalmente reconocido y obligado, sino que simplemente constituye un apoyo para tal efecto.

Es importante destacar aquí que el concurso del Estado a que se refiere la Norma Fundamental, no significa que el responsable directo de la prestación del servicio pase a ser la entidad federativa, sino que, acorde con la teleología del precepto constitucional y de la interpretación de su terminología, se concluye que abre la posibilidad de una participación coordinada y simultánea con la que ya tenía el Municipio.

Ahora bien, acorde con el contexto normativo, esa participación o ayuda queda sujeta a que concurren ciertas circunstancias, concretamente cuando sea necesario y lo permitan las leyes.

Esto último significa que la facultad y obligación primaria siguen correspondiendo al Municipio, pero, ante determinadas circunstancias (cuando sea necesario), podrán acudir a la participación del Estado, siempre que lo permitan las leyes; tal prevención tiene su razón de ser, acorde con el espíritu del Constituyente, a la situación particular de los Municipios dada la problemática que cada uno presente, en que podrán requerir de apoyo de parte de los gobiernos centrales para la prestación de los aludidos servicios públicos en renglones específicos o variados.

Esto se evidencia en forma más clara atendiendo a la eventual imposibilidad material, económica o de cualquier otra índole de parte de los Municipios, para prestar un servicio público determinado, supuesto ante el cual cobra sentido y vigencia la participación estatal para los objetivos señalados, siempre que así lo permitan las disposiciones legales relativas.

Lo anterior conlleva a considerar que la Constitución reconoce la facultad de los Municipios para la prestación de dichos servicios, con su consecuente atribución para establecer los mecanismos necesarios para tal efecto y su responsabilidad inmediata ante sus pobladores para responder de su debido y eficaz cumplimiento, por lo que, en esta materia, cuentan con amplias facultades, acorde con las propias disposiciones que al respecto se contengan en los diferentes ordenamientos legales correspondientes, pero que, ante la eventual dificultad o imposibilidad para cumplir con esa obligación, podrán acudir o participar de la ayuda estatal.

Finalmente, cabe considerar que, adicionalmente, los Municipios también, para poder prestar eficazmente los servicios públicos que les corresponda, podrán asociarse y coordinarse con los demás Municipios de la propia entidad federativa a la que pertenezcan.

Ahora bien, atento a todo lo anterior se concluye que el Gobierno del Estado tiene atribuciones dentro del ámbito estatal pero que, en materia municipal, se encuentra sujeto a que se satisfagan ciertos requisitos, y que los Municipios pueden coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos que les corresponda, sin que esto último pueda excluir el derecho u obligación correlativo del Estado para participar en los términos antes apuntados.

En base a lo antes expuesto, se pasa al análisis del acuerdo que crea las Coordinaciones de Desarrollo Regional, órgano desconcentrado auxiliar de la administración pública central, para determinar si, aten-

diendo a sus facultades, puede afectar la esfera de competencia municipal y, por ende, si había la necesidad de tomar la participación de los Municipios para su creación.

Del análisis del acuerdo impugnado y particularmente de su artículo 3o., en el que se prevén las facultades que tienen las Coordinaciones de Desarrollo Regional, pueden clasificarse dichas facultades de la siguiente manera: de apoyo, de coordinación, de coadyuvancia, de promoción y las derivadas.

Por cuanto a la primera, tienen la facultad para apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las distintas regiones de la entidad (artículo 3o., fracción I, primera parte).

Por cuanto a la segunda, tienen la facultad de coordinar los programas y acciones que desconcentren las dependencias y entidades de la administración pública estatal en cada región (artículo 3o., fracción II).

Por cuanto a la tercera, tienen facultades para coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social; y, para coadyuvar a las tareas y actuaciones que las dependencias federales realicen en las regiones (artículo 3o., fracciones I, segunda parte, y III).

Por cuanto a la cuarta, tienen facultades para promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen dentro de su jurisdicción, para el desarrollo de la región; y, para promover la celebración y ejecución de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que apoyen al desarrollo integral de cada región.

Por cuanto a la última, tienen las demás facultades que deriven de las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes o que les asigne el gobernador del Estado.

De un estricto análisis de todas estas facultades, se desprende lo siguiente:

Por una parte, destaca que las facultades que se les otorgan a las Coordinaciones de Desarrollo Regional se limitan esencialmente a una actuación para apoyar, coadyuvar, coordinar y promover, de tal manera que tales atribuciones no inciden directamente en ninguna de las atribuciones

exclusivas de los Municipios que consagra el artículo 115 de la Constitución Federal, sino que, en todo caso, constituyen facultades de auxilio para los propios Municipios y Gobierno Estatal.

Lo anterior es así, ya que, por su propia y especial naturaleza, tales facultades no significan que las coordinaciones puedan tomar decisiones de carácter unilateral y ejecutivas, pues sólo pueden considerarse como de mero auxilio y promoción para lograr en forma mediata los fines que persiguen las dependencias de la administración pública central, conforme al ámbito de sus atribuciones; lo que se corrobora con la parte considerativa y artículo 1o. del acuerdo combatido, que en lo conducente establecen:

"... Considerando. ... Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos, con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de gobierno ... Que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de gobierno que inciden en el desarrollo de Michoacán ...

"Art. 1o. Se crean las Coordinaciones de Desarrollo Regional ... 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 esto se colige que, atento a los fines y objetivos que se persiguen con estas coordinaciones, y conforme a la naturaleza de sus atribuciones, la actuación de estas unidades desconcentradas es de mera coordinación, que busca la inmediata y eficaz prestación de los servicios públicos en cada región; aunado a que dichos organismos son de carácter desconcentrado que, como tales, tienden a auxiliar a las dependencias de la administración pública para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones en las materias que la Constitución y legislación estatales les reconoce e impone, a través de su participación apoyando, coadyuvando, coordinando y promoviendo en lo conducente para el logro de sus objetivos previamente establecidos.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el que el artículo 3o., fracción I, del acuerdo impugnado, prevé la facultad de las coordinaciones para apoyar en la desconcentración de decisiones, que podría consi-

derarse como una facultad de decisión que se reconoce a tales órganos; sin embargo, de una interpretación armónica de todo el precepto, en relación con el artículo 1o. y parte considerativa del propio acuerdo, se llega a la conclusión de que tal facultad no puede significar la posibilidad de toma de decisiones en forma unilateral y ejecutiva de parte de las coordinaciones.

Así es, en primer lugar, como ya se dijo, atento a los objetivos y atribuciones en general de estos entes, su actuación se limita a un ámbito meramente de coordinación, apoyando, coadyuvando, coordinando y promoviendo en los casos expresamente señalados; en segundo, la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados sólo puede comprender una actuación de carácter auxiliar para las dependencias de la administración pública central; en tercero, esa actuación ayuda a la coordinación entre los niveles de gobierno estatal y municipal para el cumplimiento de sus fines; y, finalmente, no prevé el acuerdo disposición expresa para toma de decisiones en alguna materia reservada a los Municipios.

Debe resaltarse esto último, en cuanto a que la actuación de las coordinaciones, acorde con las facultades que se les otorgan, no está dirigida en forma expresa a una materia específica del orden municipal, sino que, en forma genérica, atañe a programas, planes, acciones, tareas, actuaciones, celebración de convenios y acuerdos, todos para el desarrollo regional y en auxilio de las dependencias de la administración pública centralizada que son las que originalmente tienen injerencia o competencia para participar, dentro del ámbito de sus atribuciones, en esas materias, en coordinación con los Municipios.

En otro orden de ideas, si bien las coordinaciones son órganos regionales y, por ende, limitados a una jurisdicción específica, pues cada una comprende determinados Municipios según lo establece el artículo 2o. del acuerdo que las crea, también lo es que la materia de sus atribuciones se ciñen a los aspectos generales ya precisados (apoyar, coadyuvar, coordinar y promover).

Por tanto, aun cuando su ámbito de competencia territorial pueda incidir en los límites geográficos de jurisdicción municipal, es el caso que en estas materias no se especifica actuación directa que pueda afectar determinantemente alguna competencia de carácter municipal, por lo que el simple ámbito geográfico de actuación no conlleva implícitamente a una transgresión de los principios rectores que tutelan la autonomía municipal.

Por último cabe decir que las autoridades estatales tienen facultades y obligaciones a nivel estatal, y que necesariamente tienen que intervenir y participar en ese ámbito, pero que en materias reservadas a los Municipios podrán hacerlo conforme a los propios lineamientos que fijen las leyes.

En otro aspecto debe desestimarse lo que se aduce en el sentido de que la legislación sólo prevé planes estatales y municipales, y no regionales como lo prevé el artículo 3o. del acuerdo impugnado; toda vez que, con independencia de ello, tal situación por sí misma no significa transgresión a algún principio rector en materia municipal, y, por otro lado, esos planes regionales finalmente deben atender a los planes estatales y municipales, en tanto que la actuación de las coordinaciones es precisamente coordinar ambos niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

DÉCIMO.— En el primero, segundo, tercero y cuarto conceptos de invalidez, los que se analizan de manera conjunta con apoyo en lo dispuesto por el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, se alega violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por estimar que los artículos 62 y 65 de la Constitución Estatal y 6o., 9o. al 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, no son aptos para fundar el acuerdo por el que se crean las Coordinaciones de Desarrollo Regional, ya que no facultan al Ejecutivo Estatal para proponer "unidades administrativas" dentro de la esfera municipal (sólo autorizan dependencias y organismos que determine la Constitución Estatal), y, por el contrario, conforme al artículo 18 de la citada ley orgánica emitida por el Congreso Local, las citadas coordinaciones no forman parte del organigrama administrativo estatal; además, el gobernador no está facultado para crear unilateralmente dependencias básicas de la administración pública sin tomar en cuenta al Congreso Local; finalmente, por las mismas razones, el refrendo del acuerdo resulta ilegal por no referirse a asuntos administrativos de carácter estatal sino a unidades administrativas regionales que la legislación vigente no prevé.

Deben desestimarse los conceptos de invalidez propuestos.

El problema medular se reduce a determinar si el gobernador del Estado tiene o no facultades para crear, mediante acuerdo, las referidas Coordinaciones de Desarrollo Regional, y si éstas pueden constituir unidades administrativas regionales dentro del ámbito municipal.

Para poder entrar al estudio de las facultades del gobernador del Estado para crear las coordinaciones en los términos en que se hizo, debe determinarse en primer lugar si existe afectación a alguno de los principios rectores que tutelan la autonomía municipal, pues, acorde con la naturaleza de las controversias constitucionales, no basta el planteamiento de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnadas, sino que también exista afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, de tal forma que sólo cuando se alegue contravención a la Carta Fundamental por invasión de competencias, es que podrá entrarse al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

En efecto, los artículos de referencia disponen:

"Art. 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..."

"Art. 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ... II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

De conformidad con las disposiciones antes transcritas, la presente acción es procedente con motivo de controversias que se susciten, entre otros casos, entre un Estado y uno de sus Municipios, con motivo de actos o disposiciones generales; por otra parte, la parte demandada lo será la entidad, poder u órgano que emita el acto o disposición impugnado.

En estos términos, debe considerarse que no todo acto podrá ser materia de impugnación y no toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que la especialidad de

estos procedimientos constitucionales tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental, con el fin de garantizar y fortalecer el sistema federal, por lo que, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que persigue, sólo cuando exista afectación en este ámbito es que podrá ejercitarse la acción de mérito en contra de un acto y autoridad determinados.

Así lo informa la iniciativa correspondiente a la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que al respecto cita:

"... Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo ... (foja III). ... Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Aspectos generales y efectos de sus resoluciones ... Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas ... Las controversias constitucionales. El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.— Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos Estados, un Estado y el Distrito Federal, el Distrito

Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado.— Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general. El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas."

Asimismo, la iniciativa correspondiente a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, informa lo siguiente:

"... Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna ... Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cuál de ellos debe corresponder."

En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que, por regla general, este tipo de acciones sólo procederán con motivo de controversias suscitadas entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio), en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones

generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda.

Por tanto, la controversia constitucional deviene improcedente cuando una autoridad emite un acto respecto del cual no se cuestiona indebida atribución de facultades o afectación en la esfera competencial de otro nivel de gobierno distinto del que lo emite.

Igual criterio fue sustentado por este Tribunal Pleno al resolver por unanimidad de once votos, en sesión del diez de marzo último, la controversia constitucional número 18/95, interpuesta por el Municipio de Chihuahua, Chihuahua, siendo ponente el Ministro Humberto Román Palacios.

Ahora bien, si en términos del considerando que antecede se llegó a la conclusión de que las Coordinaciones de Desarrollo Regional que crea el acuerdo que emitió el gobernador del Estado, no invaden la esfera de competencia municipal, resulta entonces que en la especie no procede entrar al estudio de los conceptos de invalidez en los que se aduce que el gobernador carece de facultades para su emisión y para crear las aludidas coordinaciones, pues, para poder analizar tal cuestión en esta vía constitucional, se requeriría la invasión de competencias de un nivel de gobierno respecto del otro, supuesto que en el caso no se actualiza por las razones dadas en el considerando que antecede y, por tanto, no puede estudiarse aisladamente el planteamiento de inconstitucionalidad relacionado con las facultades del gobernador para la emisión del acuerdo de mérito.

En otro aspecto, resta decir que por cuanto hace a la ilegalidad del refrendo del acuerdo impugnado, igualmente debe desestimarse por las mismas razones dadas con anterioridad, en virtud de que los vicios que se le atribuyen se hacen depender de los que se le imputan al decreto mismo, los que ya fueron desestimados.

DÉCIMO PRIMERO.— En el sexto concepto de invalidez se alega que se crea una nueva demarcación regional no reconocida constitucionalmente, pues divide al Estado en regiones sin respetar la originalmente instituida.

Es infundado el concepto de invalidez, toda vez que el acuerdo que se combate no tiende a establecer una demarcación geográfica del Estado y menos aún de sus Municipios, pues el objeto esencial del mismo es la

creación de coordinaciones y la fijación de sus atribuciones, y, si bien determina los límites territoriales en que cada una de éstas podrá actuar, también lo es que lo hace únicamente para efectos meramente administrativos y propios de estas coordinaciones, sin que en forma alguna afecte la división del Estado ni los límites de jurisdicción de cada uno de sus Municipios integrantes.

DÉCIMO SEGUNDO.— En el séptimo concepto de invalidez se aduce que las Coordinaciones de Desarrollo Regional en el Estado de Michoacán actúan como autoridades intermedias en contravención de lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

La determinación de qué es autoridad intermedia para los efectos del artículo 115 constitucional es fundamental, pues en el concepto de invalidez referido se pretende que las Coordinaciones Regionales creadas por el acuerdo cuya invalidez se demanda tienen ese carácter, violándose en consecuencia dicho precepto.

El concepto de invalidez referido es infundado. Debe precisarse, ante todo, que el concepto de autoridad intermedia no se encuentra expresamente señalado en el texto constitucional y, por ello, su determinación resulta compleja.

Sin embargo, diferentes interpretaciones que llegan a conclusiones específicas diversas, son coincidentes en la conclusión genérica relativa a que las Coordinaciones Regionales de que se trata no son autoridades intermedias y, por tanto, el acuerdo que las creó no viola el artículo 115 de la Constitución.

En primer lugar se pasa a hacer un análisis general de la fracción I del citado artículo 115 constitucional, y se dan los antecedentes constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia, para posteriormente proceder a realizar el estudio del caso concreto con base en las diferentes interpretaciones que se tienen respecto 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 había 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 funcio-

namiento de los Ayuntamientos por el capítulo I 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.

Así, la figura del jefe político se instituye en nuestro país con motivo de la Constitución de Cádiz, y que sirve de antecedente y base para la emisión de los siguientes ordenamientos en que se reglamenta dicha figura y que son: decreto de veintitrés de mayo de mil ochocientos doce relativo a la "Formación de los Ayuntamientos constitucionales" (artículo VII); orden número 105 de "Los jefes (sic) políticos no tienen voto en los Ayuntamientos; pero sí los alcaldes y procuradores síndicos"; e, "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, decretada por las Cortes Generales y Extraordinarias" (artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 9o., 11, 16, 17, 18, 19, 22, 23 y 24 y capítulo III, artículos I al XXXV) de veintitrés de junio de mil ochocientos trece.

De los ordenamientos antes citados destaca lo siguiente:

En un principio el gobierno político de las provincias residía en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas, y en cada provincia había una diputación llamada provincial presidida por ese jefe superior ante quien tomaban protesta del cargo los alcaldes, quien también debía atender el orden, seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno y en general todo lo relativo al orden público y prosperidad de la provincia. Asimismo, para el gobierno interior de los pueblos se prevenían los Ayuntamientos compuestos por el alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico, quienes estaban presididos por el jefe político; los jefes políticos tenían diversas funciones,

entre otras las de tomar protesta a los integrantes de los Ayuntamientos (salvo la de los alcaldes que correspondía al jefe superior) y de los miembros de las diputaciones provinciales, presidir las juntas de parroquia con asistencia del cura o párroco, así como presidir las juntas electorales de partido.

Además, tocante a los jefes políticos de provincia, en la instrucción para el gobierno político-económico de las provincias, se establecían ciertas obligaciones a cargo de los Ayuntamientos que constituían, correlativamente, facultades de los citados jefes políticos, entre otras, las siguientes: los Ayuntamientos tenían obligación de enviarles periódicamente una nota relativa a información del registro civil (nacidos, casados y fallecimientos), así como en caso de enfermedades reinantes o epidémicas para que el jefe político tomara las medidas pertinentes; tenía que informársele también lo inherente a caminos, calzadas, acueductos u otras cualesquiera obras públicas de la provincia para su conocimiento y atención para el conveniente remedio; los Ayuntamientos tendrían a su cargo aquella intervención que le asignara el jefe político en esta materia; se le tenía que dar aviso, para su remedio, de los abusos que se dieran en cuanto a hospitales y casas de expósitos o de beneficencia a cargo de los Ayuntamientos; en caso de que éstos tuvieran necesidad de recursos económicos adicionales a los que les eran asignados, para gastos públicos o de utilidad común, deberían acudir al jefe político quien lo comunicaría a la diputación provincial; los informes de cuentas anuales de los Ayuntamientos, del estado en que se hallen los objetos puestos a su cuidado y de la renovación de sus integrantes, debían informarse directamente al jefe político; los vecinos que se sintieran agraviados por providencias económicas o gubernativas dadas por el Ayuntamiento debían acudir al jefe político para su resolución; todo lo relativo a bagajes, alojamientos y demás suministros para la tropa debían hacerse siguiendo las órdenes del jefe político superior o del subalterno.

Sumado a todo lo anterior, en caso de amenaza los jefes políticos podían tener temporalmente, además del mando político, el mando militar; tenían el carácter de señoría u otro mayor o de excelencia; podían continuar en el mando por tiempo indeterminado, y sólo podían ser removidos o trasladados a voluntad y juicio del gobierno; tenía que cuidar del legal nombramiento de los Ayuntamientos y de las elecciones relativas; presidía el Ayuntamiento pero sin voto, salvo en casos de empate; como presidente de la diputación provincial tenía que cuidar que se guardara el orden en la provincia para los negocios y para el cumplimiento de las obligaciones y encargos; el jefe político era el único conducto de comu-

nicación entre los Ayuntamientos y la diputación provincial y entre ésta y el gobierno; sólo el jefe político podía circular las leyes y decretos del gobierno; eran considerados como primeros agentes del gobierno en las provincias pudiendo ejercer incluso algunas facultades del rey; le competía remitir al gobierno la información del registro civil de las provincias, de los problemas de sanidad que se gestaran y de los que se suscitaren con motivo de las elecciones en los Ayuntamientos; le correspondía aprobar ciertas cuentas públicas de los Ayuntamientos con el visto bueno de la diputación provincial y, en su caso, dar cuenta al gobierno con ellas; debía proponer al gobierno los planes convenientes para el fomento de la agricultura, industria, comercio y todo lo que estimara conveniente para el beneficio de la provincia; le correspondía visar, y expedir los pasaportes en las provincias fronterizas y lo inherente a la salida y entrada de nacionales y extranjeros; cuidar del plan estadístico de la provincia que él debía remitir al gobierno; el jefe político tenía la facultad de presidir todas las funciones públicas.

Posteriormente a los ordenamientos antes señalados, con motivo de las Leyes Constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, particularmente la Ley Sexta, se instituyó que la República se dividía en departamentos, éstos en distritos y finalmente éstos en partidos, y que el gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores con sujeción al Gobierno General, los distritos a cargo de los prefectos y los partidos a cargo de los subprefectos.

Con esta reforma constitucional se introduce la figura del prefecto y del subprefecto, que se reglamenta, en lo que interesa, en los artículos 1o., 4o., 7o., 16, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 29 y 31, de la Sexta Ley.

Conforme a estas disposiciones el gobernador tenía la facultad de nombrar a los prefectos y de aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento.

A los prefectos correspondía cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; de cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento; y, velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

Las funciones del subprefecto en el partido, eran las mismas que las del prefecto en el distrito, pero con sujeción a éste y, por su medio, al gobernador.

Se prevenían los Ayuntamientos en las capitales de departamento, cuya integración se fijaba por las Juntas Departamentales respectivas y con acuerdo del gobernador. En esta época los Ayuntamientos tenían a su cargo cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia públicas, escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de ciertas recaudaciones, así como promover la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público del vecindario.

Los alcaldes tenían facultades judiciales pero con sujeción a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Los Jueces de Paz eran propuestos por los subprefectos, nombrados por el prefecto y aprobados por el gobernador; estos Jueces debían actuar con sujeción a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Con la ley de veinte de marzo de mil ochocientos treinta y siete, que contiene el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos", concretamente en sus artículos 1o., 3o., 8o., 17, 61 al 109, 134, 141, 143, 157, 159 y 164, se dispuso que el gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores, Juntas Departamentales, prefectos, subprefectos, Ayuntamientos, alcaldes y Jueces de Paz.

A los gobernadores correspondía nombrar a los prefectos y aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento, y confirmar el de los Jueces de Paz y remover a cualquiera de estos funcionarios. Los gobernadores eran el conducto ordinario de comunicación entre los Supremos Poderes de la Nación y las Juntas Departamentales, y entre éstas y las autoridades de los departamentos.

A los prefectos correspondía cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso que reciba del gobernador y circularlos oportunamente a las poblaciones del distrito, por medio de los subprefectos; y, cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del Gobierno General, las disposiciones de la Junta Departamental y del respectivo gobernador.

También los prefectos podían imponer multas; recibir las quejas en contra de los funcionarios del gobierno del distrito; resolver gubernativamente

dudas sobre las elecciones de Ayuntamientos y admitir o no las renunciaciones de sus miembros o de los Jueces de Paz; expedir orden de cateo; destinar a los vagos, ociosos y sin oficio conocido, previa anuencia del gobernador, a los establecimientos respectivos o a los obrajes o haciendas de labor; excitar a los tribunales para la pronta y recta administración de justicia; procurar que no falten escuelas y que haya asistencia puntual de los niños, así como cuidar de la buena conducta y moral de los maestros; concedían o negaban la licencia a menores para contraer matrimonio; proponer al gobernador cuantas medidas se estimaran necesarias para el fomento de la agricultura, industria, instrucción y beneficencia pública, y para la ejecución de obras de utilidad común y de reparación; arreglar gubernativamente el repartimiento de tierras comunes en los pueblos del distrito; cuidar que los subprefectos, Ayuntamientos y Jueces de Paz cumplieran con sus obligaciones; vigilar la administración e inversión de ciertos fondos de los pueblos; dictaban las providencias necesarias para proporcionar bagajes, alojamientos y demás suministros que deban hacerse a las tropas; visitar sus distritos e informar sobre su estado al gobernador pudiendo tomar por sí las medidas convenientes para corregir los abusos que noten; presidir en las asistencias públicas a todas las autoridades del distrito; presidir, sin voto, el Ayuntamiento, pero podrán decidir en caso de empate; eran el conducto ordinario de comunicación entre el gobernador y las autoridades subalternas del distrito.

Los subprefectos debían actuar con sujeción al gobernador pero por medio del prefecto; los Ayuntamientos tenían a su cargo diversas materias pero con sujeción al subprefecto y por su medio con sujeción al prefecto y al gobernador; los Ayuntamientos tenían que dar aviso a los subprefectos de enfermedades reinantes en la demarcación para que por su medio se ministraran los auxilios necesarios, y debían remitir periódicamente al mismo datos del registro civil para que se hicieran llegar al gobernador; los alcaldes debían rendir juramento ante los prefectos.

Finalmente, conforme al Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Diurnos, en sus artículos 2o., 4o., 5o., 6o., 27 y 28, publicado el siete de abril de mil ochocientos treinta y ocho, y el ordenamiento "Sobre que toca á los prefectos conceder licencias temporales á los Jueces de Paz" de fecha treinta de octubre de mil ochocientos treinta y ocho, a los prefectos correspondía nombrar a los policías municipales y determinar en general todo lo inherente a este cuerpo de seguridad, y otorgar las licencias a los Jueces de Paz.

De las disposiciones anteriormente destacadas se retomaron diversas cuestiones en ordenamientos posteriores, como lo es en el Decreto de Gobierno del once de mayo de mil ochocientos cincuenta y tres, sobre las facultades de los gobernadores de los Estados, en el que, en su artículo I, fracciones XVII, XXI a XXIII, en lo conducente y a propósito de los llamados jefes políticos, se disponía que éstos tenían ciertas facultades para suspender y remover a los Ayuntamientos y a sus individuos, así como nombrarlos en determinadas circunstancias, correspondiéndoles además admitir o no las renunciaciones de los integrantes de los Ayuntamientos y aprobar los contratos que estos últimos celebraran, sin cuyo requisito carecían de todo valor, y autorizar los gastos extraordinarios que aquéllos requirieran.

Asimismo, tocante a los prefectos, en el Estatuto Orgánico Provisional de mil ochocientos cincuenta y seis, en sus artículos 28, 29, 33 al 38, también se reglamentaron sus facultades, concretamente y en lo que interesa para el presente estudio, se disponía que los prefectos eran los delegados del emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomendaba; contaban con un Consejo de Gobierno Departamental compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial; estos prefectos eran nombrados por el emperador; contaban con subprefectos que eran sus representantes en su respectivo departamento; se disponía que los alcaldes que estaban a cargo de la administración municipal eran nombrados y removidos por el emperador, pero los demás integrantes del Ayuntamiento por el prefecto del departamento respectivo.

Teniendo como premisas todas las disposiciones antes señaladas, se emitieron diversos ordenamientos de carácter local, tanto en el Distrito Federal como en los Estados de la República, en los que se preveía de una u otra manera la figura del jefe político o prefecto, en otros casos como intendentes, con similares facultades y funciones de las anteriormente precisadas que se contienen en las disposiciones que se han venido detallando en la presente resolución.

Así, por ejemplo, en el Distrito Federal se expidieron numerosas disposiciones; en lo que respecta a la integración del Poder Municipal, con fecha cuatro de mayo de mil ochocientos sesenta y uno, se expidió un decreto sobre elecciones, que disponía que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el primer regidor y, en su defecto, por el que le siguiera

en orden de numeración. Las demás poblaciones del Distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debían contar también con sus respectivos Ayuntamientos, integrados por siete regidores y un procurador.

El territorio del Distrito Federal, por decreto de seis de mayo de mil ochocientos sesenta y uno, quedó dividido en las siguientes secciones:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo.
3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpan.
5. Partido de Tacubaya.

En cada uno de estos partidos había prefectos. El gobernador del distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local. El prefecto de cada partido era presidente nato de su respectivo Ayuntamiento y jefe de la policía.

Asimismo, en el Estado de Aguascalientes había la Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado, de trece de febrero de mil ochocientos setenta y cuatro, en la que, en sus artículos 52, 53, 58, fracciones I, II y III, y 62, se preveía la existencia de los jefes políticos, estableciéndose sus facultades, entre las que destacaba que éstos eran el conducto indispensable de comunicación entre los Municipios del partido bajo su mando, para con el gobierno.

De igual manera se cita como ejemplo el Estado de Chiapas, en el que igualmente se reglamentaba la existencia y atribuciones de los jefes políticos, concretamente en los artículos 47, fracción I, y 52 de su Constitución Política de quince de noviembre de mil ochocientos noventa y tres; artículo único de la ley de trece de noviembre de mil ochocientos noventa y tres; artículo 1o. de la Ley de veintinueve de diciembre de mil ochocientos noventa y tres; artículos 1o., 2o. y 3o., fracciones I, II y III, de la Ley Reglamentaria de la Administración Política de los Departamentos y Municipios de quince de enero de mil ochocientos sesenta y dos.

Además de las anteriores disposiciones, en el Estado de Chiapas existían otras que reglamentaron la figura de los jefes políticos, a saber: reformas a la ley de quince de enero de mil ochocientos setenta y cuatro; decreto de diecinueve de enero de mil ochocientos ochenta y cinco; ley de treinta de octubre de mil ochocientos setenta y tres; ley de veintisiete de noviembre de mil ochocientos sesenta; ley de veinticuatro de diciembre de mil ochocientos ochenta y ocho; y otras leyes y circulares.

Conforme a todos estos antecedentes históricos, constitucionales y legislativos, desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de mil novecientos diecisiete, se instituyó y tuvo vigencia la figura del jefe político o prefecto, en quienes recaía un cúmulo crecido de facultades, funciones, obligaciones y responsabilidades, que lo distinguían y ponían en un plano de superioridad frente a todas las autoridades de carácter local que existían o que fueron dándose durante el periodo que enmarcan las Constituciones citadas.

Por una parte, estos funcionarios eran nombrados directamente, según la etapa histórica, por el rey, por los gobernadores o por el emperador, a quien debían obediencia plena y rendían informe de los gobiernos interiores de las regiones que se les encomendaban, que, según también la época y la forma en que el territorio se dividía para su gobierno, a los jefes políticos y prefectos correspondían las provincias, distritos o departamentos.

Dentro de este esquema de supra-subordinación que los jefes políticos y prefectos tenían con relación a quien los nombraba, tenían la obligación y responsabilidad de gobernar aquellas regiones que les eran asignadas y respecto de las cuales tenían que rendir informe a su superior que los designaba, y de quien recibían órdenes para llevar a cabo las políticas de cualquier índole en las zonas en que ejercían autoridad, de tal manera que constituían la autoridad inmediata para la ejecución y aplicación de las órdenes del rey, gobernador o emperador, en cada una de las regiones. Así pues, en este patrón piramidal, estos últimos lograban centralizar las decisiones y políticas que debían aplicarse en las provincias, distritos o departamentos y, así, consecuentemente, en todo el territorio en general.

En esas circunstancias, las jefaturas y prefecturas se identifican de manera destacada en los regímenes centralistas, en los que la toma de decisiones y planes de ejecución surgían precisamente del poder central y se llevaban a su término a través de estas figuras, que permitían

efectivamente un control directo del gobierno de todas las regiones del país, sujetos así a un mando central.

Por otro lado, los jefes políticos y prefectos, contaban con amplísimas facultades, tanto de carácter político, gubernativo, social, administrativo, hacendario, religioso, electoral, y de toda índole, que no se limitaba a una cuestión propia o interna de la jefatura o prefectura, sino que abarcaba todo lo inherente al gobierno interno de la provincia, distrito o departamento, según el caso, y que, dada esa amplitud de atribuciones y consecuentemente de funciones, implicaba en esos ámbitos de gobierno a las autoridades locales y particularmente a la de los Ayuntamientos, de tal manera que las atribuciones de estos últimos se veían de tal forma limitadas que no podían actuar o realizar mayores funciones sin la supervisión, consenso o conocimiento previo del jefe político o prefecto, de tal forma que los Ayuntamientos sólo podían llevar de manera autónoma funciones menores.

Lo anterior se identifica claramente, pues, por una parte, estos jefes o prefectos, presidían toda clase de juntas o eventos, fueran de índole religioso, social, electoral, político y otros, dado que, siendo la autoridad máxima inmediata del lugar, los ordenamientos les reconocían una preminencia frente a cualquier autoridad y exigía ese reconocimiento, y en esos mismos términos se les reconocía la facultad para dirigir y presidir cualquier junta o evento en esas materias. Tales atribuciones no se limitaban a una simple dirección y presidencia, pues adquirirían tales características que podían y debían decidir en un amplio contexto todo lo relativo a las provincias, distritos o departamentos, en lo que se consideraba lo más importante, y en lo de menor trascendencia, de cualquier manera recibían informes y autorizaban en su generalidad las actuaciones de las autoridades locales como lo eran los Ayuntamientos.

Las cosas estaban dadas de tal forma, que los Ayuntamientos estaban casi en su totalidad sujetos al gobierno de estos jefes políticos o prefectos y, por tanto, no podían acceder directamente a los Poderes Supremos sino que esto era únicamente por conducto de aquéllos.

En estos términos, se reconoció que por debajo del gobierno estaban los jefes políticos o prefectos, que hacían cumplir sus órdenes y servían para que la autoridad que representaban tuvieran medios inmediatos de acción y centralización. Todo esto motivó su cuestionamiento y que el Constituyente de mil novecientos diecisiete finalmente los suprimiera

mediante la inclusión de la prohibición de autoridad intermedia a que se refiere la fracción I del artículo 115 constitucional.

De todos los antecedentes expuestos y reexaminados los criterios sustentados por este 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, es necesario ahora determinar específicamente los alcances de dicha prohibición, para lo cual debe realizarse un análisis interpretativo de la disposición fundamental.

El artículo 115, fracción I, 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 I 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 sustancial, 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.

Si se atiende a los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos anteriormente precisados, y que motivaron la prohibición de mérito, tal disposición que introdujo el Constituyente de mil novecientos diecisiete obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos, y que tenían amplias facultades con respecto a estos últimos.

Todo esto puede llevar a dar 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 competencial 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.

Para analizar tales cuestiones, es conveniente determinar previamente lo que debe entenderse por Gobierno del Estado para efectos de la aludida fracción I del artículo 115 constitucional, para lo cual se precisan previamente algunas generalidades de los conceptos de gobierno y de Estado.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se define el vocablo "Gobierno" como: "Del latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo."

El propio diccionario, al referirse al "Estado", dice: "Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como corporación territorial dotada de un poder de mando originario. La caracterización anterior ha sido per-

sistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos."

Por otra parte, la doctrina reconoce que, al hablar de gobierno, generalmente se le vincula con vocablos tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etcétera, todo lo cual en términos generales se refiere al gobierno; de tal forma que puede considerarse a éste como la acción y efecto de la conducción política, que agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado.

Asimismo, al hablar de Estado la doctrina, en términos generales, lo caracteriza como la organización jurídico-potestativa de una comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinados por factores históricos.

Conforme a lo expuesto, puede decirse que el Estado tiene como elementos constitutivos la población, el territorio y la organización política, mientras que el gobierno no es más que este último elemento, entendido como el ordenamiento de un conjunto de normas y de actos.

Ahora bien, estas ideas generales de gobierno y Estado doctrinalmente se conciben en un sentido amplio; sin embargo, para efectos de la disposición constitucional en estudio, debemos ahora precisar que, conforme al artículo 43 de la Constitución Federal, al referirse la fracción I del artículo 115 constitucional al Estado, alude a éste como alguna de las entidades federativas que integran a la Federación. En estas condiciones, se concluye que el Gobierno del Estado a que se refiere esta última disposición, es precisamente la organización política del ente (uno de los que integran a la Federación) que se caracteriza por reunir sus elementos constitutivos que lo distinguen de otros consistentes en una población, territorio y organización política determinados.

Ahora bien, siguiendo este orden de ideas, resta precisar si el gobierno a que alude la fracción I del artículo 115 constitucional, se refiere al Poder Ejecutivo del Estado, o bien a todos sus componentes, específicamente tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y Judicial.

Frecuentemente se llega a identificar al gobierno como la parte de la administración pública propia del Poder Ejecutivo; sin embargo, en los

términos que apunta la doctrina y siguiendo los conceptos antes precisados, el término "gobierno" no se refiere de manera específica a un poder u órgano público determinado, concretamente al Poder Ejecutivo, o a un conjunto limitado de acciones o actos del Estado de carácter esencialmente administrativos.

Por otra parte y atendiendo a la fracción I del artículo 115 constitucional, tampoco puede limitarse la expresión "gobierno" a aquella actividad del Estado de carácter administrativo y propia del Poder Ejecutivo, ya que, por una parte, tomando en consideración los antecedentes de los jefes políticos y de los prefectos, es claro que tenían amplias facultades en muchas materias, de las cuales algunas que podrían calificarse como de carácter legislativo y judicial, como son, entre otras, presidir las diputaciones provinciales, resolver algunos conflictos que se suscitaban entre los gobernados y los Ayuntamientos, suspender a los miembros de éstos, etcétera, facultades estas que en la actualidad son competencia de los Poderes Legislativos y Judiciales de los Estados.

Además, el texto vigente del artículo 115 de la Constitución Federal, en algunos apartados sí alude a un poder específico, por ejemplo cuando atañe a ciertas facultades de las legislaturas para fijar los derechos tributarios de los Ayuntamientos o para suspender a los miembros de éstos (fracciones I, tercer párrafo, y IV); pero igualmente hace alusión al Estado en forma genérica dirigiéndose no al Poder Ejecutivo en particular, sino a otro de sus poderes, como es el caso de la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, que se refiere a que "las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c)", en donde evidentemente se advierte que, al hablar de Estado, lo hace en forma genérica pero aludiendo a la legislatura y no al Poder Ejecutivo, pues es claro que la fijación de contribuciones corresponde al Poder Legislativo.

De lo anterior se concluye que la prohibición de autoridad intermedia, al referirse al Gobierno del Estado, no está limitada al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, pues, dadas las competencias que en la actualidad tienen los diferentes poderes de los Estados y que antes podían incidir en el jefe político o prefecto, y toda vez que la terminología que al respecto utiliza la disposición constitucional se hace en forma genérica y no referida exclusivamente al Poder Ejecutivo, debe entenderse que comprende no sólo a este último poder en cita, sino también a los otros poderes, frente a los cuales eventualmente podría gestarse también una autoridad intermedia con relación a los Ayuntamientos.

No pasa inadvertido que, conforme al párrafo primero del artículo 115 constitucional, los lineamientos generales que se instituyen en las bases contenidas en sus diferentes fracciones, tienen por esencia fijar los principios rectores en materia municipal que esencialmente se identifican con cuestiones políticas y administrativas, cuya competencia corresponde al Poder Ejecutivo en el ámbito estatal; sin embargo, por las razones antes dadas, actualmente y dentro del ámbito de atribuciones de los Poderes Judicial y Legislativo de los Estados, también tienen relación en ciertas materias con los Municipios, como en los casos antes apuntados, en los que también podría evaluarse un caso en que se instituyera una autoridad intermedia que afectara a los Municipios, como por ejemplo sería si el Municipio tuviera que acudir ante un ente diverso para proponer su presupuesto de egresos, para que éste lo autorizara o diera su aprobación y posteriormente fuera quien lo propusiera ante la legislatura.

Ahora bien, precisados los alcances de la frase "Gobierno del Estado" a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, se pasa al análisis de las posturas que, en el caso que se examina, dan una distinta interpretación de lo que es la autoridad intermedia.

A) En primer lugar se puede acudir al examen literal del texto constitucional y a las disposiciones de la Constitución del Estado de Michoacán y leyes relacionadas, que llevan a la conclusión de que las coordinaciones especificadas no son autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Municipios, puesto que conforme a las disposiciones jurídicas referidas son autoridades del Gobierno del Estado.

El artículo 115, fracción I, constitucional, únicamente establece que no habrá autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Del análisis literal del precepto se advierte que únicamente fija como presupuestos normativos, la existencia de una autoridad, y que ésta se ubique entre el Municipio y el Estado.

Al distinguir entre los niveles de Gobierno Municipal y Estatal, haría suponer que la autoridad que se instituyera entre ambos debiera ser ajena a estos mismos entes, más aún si se considera que la disposición no hace referencia alguna a la naturaleza propia que debiera tener dicha autoridad o al tipo de facultades que debiera reunir y menos aún que orgánicamente tuviera que estar dentro de la estructura estatal o municipal o de algún otro ente.

Por otra parte y atendiendo a los antecedentes que llevaron a introducir la prohibición constitucional de autoridad intermedia, se tiene que los jefes políticos y prefectos, si bien eran nombrados por el rey, gobernador o emperador, según el momento histórico en que tuvieron lugar, lo cierto es que no se les identificaba plenamente como parte de un respectivo nivel de gobierno, sino como gente de plena confianza de aquéllos y como medios de control inmediato y centralizador de los niveles jerárquicamente inferiores.

Además, en cierto momento los gobernadores eran los encargados de los departamentos y dentro de éstos existían los Ayuntamientos, y precisamente de manera intermedia se instituyeron esas jefaturas o prefecturas, que servían de enlace entre ambos niveles y ante las cuales los Ayuntamientos no tenían ningún acceso de comunicación con las autoridades superiores sino era únicamente por conducto de los respectivos jefes o prefectos, quienes con el cúmulo de atribuciones concedidas, tomaban las decisiones y sólo en ciertos casos y a su juicio, el asunto era llevado ante la autoridad jerárquicamente superior.

De ahí que, conforme a la postura que se analiza, se considere que la autoridad intermedia deba ser aquella que, sin corresponder a lo que ahora se conoce como entidad federativa o al Municipio, se instituya 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 estima 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 so-

beranos 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 confieren 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.

Los artículos en que se funda el acuerdo impugnado establecen:

De la Constitución Estatal:

"Art. 62. Para el despacho de los negocios del orden político-administrativo, el Ejecutivo del Estado contará con las dependencias básicas y organismos que determinen esta Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes."

"Art. 65. La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del gobernador del Estado y del secretario de Gobierno. Todos los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el gobernador del Estado, el secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios."

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal vigente al momento en que se presentó la demanda:

"Art. 6o. El gobernador del Estado podrá autorizar, la creación, fusión o supresión de las unidades administrativas que requiera el desempeño de la función ejecutiva, así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios y empleados, observando en todo caso lo dispuesto por la legislación aplicable."

"Art. 9o. Las dependencias y organismos de la administración pública estatal deberán conducir sus actividades conforme a los objetivos, programas y políticas que establezca el gobernador del Estado."

"Art. 10. Las dependencias del Ejecutivo están obligadas a coordinar entre sí sus acciones, cuando el desarrollo de las funciones encomendadas lo requiera."

"Art. 11. Los titulares de las dependencias a que se refiere esta ley, ejercerán sus funciones por acuerdo del gobernador del Estado, y dictarán las resoluciones que les competan, pudiendo delegar a sus subal-

ternos, cualesquiera de sus facultades para resolver asuntos, salvo en los casos que la Constitución, las leyes y reglamentos dispongan que deben ser resueltos por ellos."

"Art. 12. Todos los decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida, deberán para su validez y observancia, ser firmados por el titular del ramo a que el asunto corresponda; cuando éste sea de la competencia de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas."

"Art. 13. El gobernador del Estado expedirá los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo y autorizará la expedición de los manuales administrativos."

Cabe aclarar que la demanda de controversia constitucional se promovió el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y seis, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, vigente en esa época, fue derogada mediante Decreto Legislativo Número 50, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de diciembre de mil novecientos noventa y seis, por el que también se publicó la nueva ley orgánica en cita, destacándose que el contenido de los preceptos 6o. y 13 antes transcritos no variaron en la nueva ley y el 9o., 10, 11 y 12 no sufrieron cambios sustanciales, los que en su texto actual disponen:

"Art. 9o. Los titulares de las dependencias de la administración pública estatal están obligados a coordinar entre sí sus acciones, cuando el desarrollo de las funciones encomendadas lo requieran."

"Art. 10. Las dependencias y entidades de la administración pública estatal deberán conducir sus actividades conforme a los objetivos, programas, proyectos y políticas que defina el gobernador del Estado."

"Art. 11. Los titulares de las dependencias a que se refiere esta ley, ejercerán sus funciones por acuerdo del gobernador del Estado, y dictarán las resoluciones que les competan, pudiendo delegar a sus subalternos, cualesquiera de sus facultades para resolver asuntos, salvo en los casos que la Constitución, las leyes y reglamentos dispongan que deben ser resueltos por ellos."

"Art. 12. La promulgación de las leyes se hará mediante decreto del gobernador del Estado, refrendado por el secretario de Gobierno.—Todos

los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el gobernador del Estado, el secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios."

De los dispositivos legales antes transcritos destaca que el Ejecutivo Estatal contará con las dependencias básicas y organismos que fijen la Constitución Estatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública local y demás leyes (artículo 62 de la Constitución Local); que tendrá facultades para autorizar y crear las unidades administrativas necesarias para el desempeño de la función ejecutiva (artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal); que tiene facultades para emitir acuerdos que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos (artículo 12 de la citada ley); y, que tiene facultades para expedir los acuerdos que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias de la administración pública estatal, pudiendo modificar la estructura interna de éstas (artículo 13 de la propia ley).

Sumado a las disposiciones en que se funda el acuerdo combatido, el artículo 60, fracciones I y XXIII, de la Constitución Estatal y el 3o., 4o., 5o. y 8o. de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, disponen:

"Art. 60. Las facultades y obligaciones del gobernador son:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

"...

"XXIII. Todas las demás atribuciones que le confieran la Constitución Federal, la del Estado y las leyes que de ellas emanen."

"Art. 3o. Para el despacho de los asuntos que competen al Ejecutivo del Estado, éste se auxiliará de las dependencias y organismos que le señalan: la Constitución Política del Estado, la presente ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones vigentes."

"Art. 4o. El gobernador del Estado podrá crear mediante decreto organismos descentralizados y constituir empresas de participación estatal, así como comisiones, comités y patronatos y asignarles las funciones que estime convenientes."

"Art. 5o. Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás comisiones, comités, patronato o Juntas que funcionen en el Estado, son órganos auxiliares de la administración pública y deberán coordinar sus acciones con las dependencias del Ejecutivo que éste señale."

"Art. 8o. El gobernador del Estado decidirá cuáles dependencias de la administración pública estatal, deberán de coordinarse con las dependencias federales, así como con las autoridades municipales, para el cumplimiento de los propósitos a que se refiere el artículo anterior."

Conforme a todas las disposiciones anteriormente transcritas, se desprende que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán se conforma de una serie de organismos y dependencias que autoriza la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública estatales, para su debido funcionamiento y en lo concerniente a alguna función administrativa propia del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se tiene que, conforme a las citadas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, el gobernador, representante del Poder Ejecutivo, tiene facultades para autorizar y crear las unidades administrativas que sean necesarias para llevar a cabo las funciones propias de la administración pública que tiene a su cargo, en calidad de órganos auxiliares, y específicamente las que deban coordinarse con los Municipios para el despacho de los asuntos que a ambos competan.

De todo lo anterior se concluye que el gobernador del Estado cuenta con las atribuciones necesarias para crear, dentro del ámbito de su competencia, los organismos desconcentrados necesarios para que en auxilio de la administración pública proceda a cumplir con la función ejecutiva que le compete.

Por otro lado, importa destacar lo dispuesto por el artículo 6o. de la ley orgánica multicitada, en cuanto que establece, en lo conducente, que el gobernador del Estado podrá autorizar y crear las unidades administrativas que requiera el desempeño de la función ejecutiva.

Una armónica interpretación de dicho numeral con el demás contexto normativo que ha quedado transcrito con anterioridad, lleva a concluir que las disposiciones legales, en lo que interesa, en términos generales, autorizan al gobernador estatal la creación de diversos entes, sea que

se les denomine como dependencias u organismos en términos del artículo 62 de la Constitución Estatal, o como organismos descentralizados y desconcentrados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, patronatos o como unidades administrativas.

Por otro lado, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigente al momento de presentación de la demanda de controversia, dice:

"Art. 18. Para el estudio, planificación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración pública, auxiliarán al gobernador del Estado, las siguientes dependencias:

"Secretaría de Gobierno.

"Tesorería General.

"Secretaría de Urbanismo.

"Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

"Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

"Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial.

"Secretaría de Turismo.

"Secretaría de Educación.

"Procuraduría General de Justicia.

"Oficialía Mayor.

"Coordinación de Programación y Evaluación.

"Coordinación de Apoyo Municipal.

"Contraloría General."

Es cierto que en este precepto no se prevén a las Coordinaciones de Desarrollo Regional, sin embargo, no existe disposición que establezca

que los organismos descentralizados, desconcentrados y demás análogos, deban regirse o preverse para su creación en dicho precepto; además, es claro que tal artículo 18 está enderezado a establecer cuáles son las dependencias básicas de la administración pública centralizada, y no enumerar a todos los organismos desconcentrados de esa administración y menos aún los demás entes a que se refieren los artículos 3o., 4o., 5o. y 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal (empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos, unidades administrativas y otras análogas).

En efecto, el artículo 18 de la ley en comento, en su primer párrafo, señala cuáles son las "dependencias" a las que les corresponde el despacho de los negocios de la administración pública estatal.

Por "dependencias" deben entenderse los órganos vinculados directamente al Poder Ejecutivo por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos de su competencia; en la doctrina la naturaleza jurídica de las dependencias administrativas se explica a través de los caracteres de la centralización administrativa que es una forma de organización de las funciones que le competen al Ejecutivo. En estas condiciones, la voz dependencia administrativa se comprende como la subordinación unitaria, coordinada y directa que cada secretaría o departamento administrativo guarda con respecto al órgano de más alto rango, en la pirámide jerárquica que caracteriza a la estructura administrativa del Poder Ejecutivo; así, se explica el vínculo dependiente que en lo administrativo entrelaza a los órganos administrativos centralizados con la autoridad suprema de la estructura administrativa mencionada. En este sentido se define a las dependencias en el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De lo anterior se colige que, al referirse el precepto a las "dependencias" de la administración pública, y visto el listado que en el mismo se contiene de éstas, es claro que esencialmente se refiere a las que corresponden a las básicas que componen la administración centralizada del Estado y que se encuentran en la cúspide del esquema piramidal, y no a la descentralizada o a otras de las ya referidas en párrafos precedentes que si bien pueden encontrarse dentro de la administración centralizada, constituyen órganos inferiores que, en sentido estricto, no conforman una dependencia, sino parte de alguna de éstas.

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 3o., 4o., 5o. y 6o. 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 derivan 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.

B) Interpretación 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 competencial del Ayuntamiento.

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

Se toma en consideración, en primer lugar, que este Tribunal Pleno ha sustentado las tesis de jurisprudencia números 26/97 y 50/97, que respectivamente 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 aquéllos 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 sus facultades."

"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 autoridad intermedia entre Estado y 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 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 facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno."

El nuevo estudio y la mayor reflexión a que sobre el tema de "autoridad intermedia" da lugar la resolución del presente asunto, permiten 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.

Ya en la primera parte del considerando décimo segundo de esta resolución, se hizo una relación sucinta de cómo se concebía la organización política y administrativa de las comunidades y pueblos, así como sus relaciones con los distintos niveles de gobierno en distintas épocas, a partir, fundamentalmente, de la Constitución de Cádiz de 1812, cuya influencia en la organización política mexicana fue innegable.

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 los siguientes:

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."

En la parte considerativa de la "Ley General sobre Libertades Municipales" que dio a conocer Emiliano Zapata el quince de septiembre de mil novecientos dieciséis, se decía, entre otras cosas:

"... Considerando que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.

"Considerando que los pasados dictadores ahogaron la independencia de los Municipios, sometiéndolos a la férrea dictadura de los gobernadores y jefes políticos, que sólo atendían a enriquecerse a costa de los pueblos y sin dejar a los Municipios ni la libertad de acción, ni los recursos pecuniarios que les permitieran llevar una vida propia y atender eficazmente a las necesidades y progresos del vecindario.

"Considerando que entre las principales promesas de la Revolución figuran las de la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales ..."

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 hacía 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 I 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 convertirían 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 identificaría 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 conduciría 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 aquella 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 otorgaran la llevaran a dañar la autonomía municipal que la Carta Magna protege.

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, como se pasa a demostrar:

El acuerdo impugnado, transcrito en el considerando noveno de esta resolución, señala en su parte considerativa: "... Que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de gobierno que inciden en el desarrollo de Michoacán ...".

Por su parte, el artículo 1o. del acuerdo dice: "Se crean las coordinaciones ... 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."

El artículo 3o. del acuerdo establece:

"Art. 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades:

"I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad, así como coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la ley en la materia;

"II. Coordinar los programas y acciones que desconcentren las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en cada región;

"III. Coadyuvar a las tareas y actuaciones que las dependencias federales realicen en las regiones;

"IV. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen dentro de su jurisdicción, tendientes a orientar sus esfuerzos para el logro de los objetivos del desarrollo de la región;

"V. Promover la celebración y ejecución de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral de cada región; y

"VI. Las demás que les señalen las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes o que les asigne el gobernador del Estado."

De la parte considerativa del acuerdo impugnado y de su artículo 1o., se aprecia claramente que las Coordinaciones de Desarrollo Regional que se crean, únicamente tienen como objetivo fundamental establecer una relación de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para la prestación de los servicios públicos que les corresponden, para atender de manera pronta y eficaz la demanda de los ciudadanos en las zonas en que se subdivide la circunscripción territorial de las coordinaciones precisada en el artículo 2o. del acuerdo, pero sin que se otorguen a éstas, facultades que vayan en desdoro de la autonomía municipal, pues no les dan atribuciones de decisión o ejecución sobre ninguna materia específica cuya determinación corresponda a los Ayuntamientos.

Por otra parte, en el artículo 3o. del acuerdo se prevén las facultades específicas de las coordinaciones, las que pueden resumirse en las siguientes: de apoyo, de coordinación, de promoción y de coadyuvancia, atribuciones que actuando desconcentradamente, implican el establecimiento de planes de desarrollo, coordinación de programas y acciones para facilitar la participación de las dependencias de la administración pública estatal y de las dependencias federales, para la celebración de acuerdos de cooperación y de convenios y su ejecución, y demás análogas.

De todo esto se colige que, 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.

C) La otra interpretación de los alcances de la autoridad intermedia, se refiere a que ésta impida la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Finalmente, también llega a la conclusión de que no son autoridades intermedias las Coordinaciones Regionales a las que se alude, el análisis que conduce a la conclusión específica de que la autoridad intermedia es la que impide 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 mil novecientos diecisiete, 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.

Así se desprende, por ejemplo, de lo dispuesto por el artículo 96 de la ley de veinte de marzo de mil ochocientos treinta y siete, que contiene el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos", que disponía:

"(De los prefectos) Art. 96. Serán el conducto ordinario de comunicación entre el gobernador y las autoridades subalternas del distrito (Ayuntamientos), y cualquier recurso de éstas a aquél, deberán acompañarlo con su respectivo informe."

En los mismos términos el reglamento se refería a los subprefectos, quienes tenían facultades en sus respectivos partidos, en los que eran el único medio de comunicación de las autoridades menores para con las superiores (artículos 21, 26 y 27).

En este mismo sentido se regulaba la función de los jefes políticos en otras legislaciones, como es el caso del Estado de Aguascalientes, en el

que en su Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior, de trece de febrero de mil ochocientos setenta y cuatro, se disponía:

"Art. 62. Los jefes políticos son el conducto indispensable de comunicación, entre los presidentes de las corporaciones municipales del partido de su mando para con el gobierno ..."

Conforme a lo expuesto, se observa que la prohibición de la autoridad intermedia está dirigida a impedir que ciertas autoridades se instituyeran entre los niveles de Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, impidiendo que existiera una comunicación directa entre ambos niveles.

Se tiene el antecedente que las figuras de los jefes políticos, de los prefectos y de los subprefectos, eran propios de los regímenes centralistas, en que se pretendía tener un control inmediato y directo de todas las provincias o departamentos, a efecto de poder tenerlos sujetos a los mandos y directrices del poder central, y en esa medida estas autoridades ejercían un poder real respecto de los Ayuntamientos, impidiendo que éstos pudieran tener mayor amplitud de acción o de decisión, y de ahí que los tuvieran sometidos a este sistema de jefaturas o prefecturas.

De ahí que, por un principio de autonomía de los Municipios, el Constituyente de mil novecientos diecisiete prohibiera la existencia de autoridades intermedias que limitaban la comunicación directa entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores del gobierno del que formaban parte.

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 mil novecientos diecisiete 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 mil novecientos ochenta y tres; 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 en 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 este último.

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 su respectivo ámbito de atribuciones.

Tomando en consideración los antecedentes que llevaron al Constituyente de mil novecientos diecisiete 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, debe decirse que, por las mismas razones dadas en el considerando que antecede, 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, sino que, 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.

DÉCIMO TERCERO.— Por cuanto hace a los actos concretos de aplicación que se estiman violentan la disposición constitucional de mérito y que se dice demuestran que las Coordinaciones de Desarrollo Regional actúan como autoridad intermedia, cabe considerar lo siguiente:

La parte actora no identifica acto concreto de aplicación, sino que los invoca en forma genérica en su demanda; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia, en suplencia de la queja y a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, se tienen como actos impugnados los que a continuación se identifican y que obran en autos.

1. "(Un sello del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dirección de Gestión y Control de Maquinaria. Dirección General. SCOP/DGCM/DG/0178/96. 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, Ing. David Alfaro Garcés, cuyas oficinas se ubican en Av. Morelos Sur No. 610 esq. Virrey de

Almanza, Col. Jardines de Catedral en Zamora, Mich.— Sin otro particular, reciba un cordial saludo. Atentamente. Ing. Ramiro Macías Cossío. Director de Gestión y Control de Maquinaria."

2. "(Un sello del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dirección de Gestión y Control de Maquinaria. Dirección General. SCOP/DGCM/DG/0161/96. Morelia, Mich., 26 de noviembre de 1996. C. Salvador Huerta Melgoza. Presidente Municipal de Ziracuaretiro. 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, Ing. Fernando Tavera Montiel, cuyas oficinas se ubican en Durango No. 2 Int. 5o. piso esquina Sarabia en Uruapan, Mich. Sin otro particular, reciba un cordial saludo. Atentamente. Ing. Ramiro Macías Cossío. Director de Gestión y Control de Maquinaria."

3. "(Un sello del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dirección de Gestión y Control de Maquinaria. Dirección General. SCOP/DGCM/DG/0187/96. Morelia, Mich., 26 de noviembre de 1996. C. Daniel Rangel Piñón. Presidente municipal de Huiramba. 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, Lic. Pascual Martínez Duarte, cuyas oficinas se ubican en Calzada Ibarra No. 28 Col. Ibarra (edificio de Pesca) en Pátzcuaro, Mich.— Sin otro particular, reciba un cordial saludo. Atentamente. Ing. Ramiro Macías Cossío. Director de Gestión y Control de Maquinaria."

Del análisis de los oficios antes transcritos se desprende lo siguiente:

En primer lugar constituyen un comunicado que hace el director de Gestión y Control de Maquinaria del Gobierno del Estado de Michoacán, dirigido a los presidentes municipales de los Municipios de Hirampa, Ziracuaretiro y Venustiano Carranza.

En segundo, se indica que los apoyos en maquinaria y asesoría técnica de parte de la Dirección General de la Dirección de Gestión y Control de Maquinaria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, deberán gestionarse ante el coordinador de la región.

En tercer lugar, que lo anterior obedece a la nueva estructura implementada por el gobernador del Estado, para dar seguimiento a los programas que el Gobierno Estatal llevará a cabo a través de las Coordinaciones Regionales.

De lo anterior se colige que las autoridades del Gobierno Estatal, reconocen u otorgan facultades en vías de hecho en favor de las Coordinaciones Regionales, a efecto de que las autoridades municipales gestionen los apoyos en maquinaria y asesoría técnica que corresponden a las autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para llevar a cabo programas establecidos por el Gobierno del Estado en relación con dichas coordinaciones.

Como ya quedó expuesto con anterioridad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. del acuerdo por el que se crean diez Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la administración pública estatal, éstas tienen facultades específicas para apoyar, coordinar, coadyuvar y promover en las materias señaladas en el propio acuerdo.

Lo anterior significa que, fuera de este marco competencial, las coordinaciones no pueden desplegar algún otro tipo de función ajena o distinta de las antes precisadas.

Ahora bien, en el caso concreto las autoridades del Gobierno Estatal, concretamente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, reconocen expresamente que existen programas del gobierno de la entidad que ha implementado para llevarse a cabo a través de las referidas Coordinaciones Regionales y que, por tanto, las gestiones de apoyo técnico y de maquinaria deberán hacerse ante las Coordinaciones Regionales que les corresponda.

De lo anterior se sigue que las autoridades estatales reconocen en vías de hecho una facultad que las coordinaciones no tienen, concretamente para que sea el ente que deba conocer de inicio de las peticiones de apoyo técnico y de maquinaria que hagan los Municipios del Estado.

Por una parte, de sus facultades, como ya se dijo, sólo entrañan expresamente las de carácter de apoyo, coordinación, coadyuvancia y promoción, sin que en éstas pueda quedar comprendida la de desahogo de gestiones hechas por los Municipios que requieren de asesoría técnica y de maquinaria.

Por otra parte, si bien esa asesoría y maquinaria puede constituir un tipo de apoyo, debe destacarse que la facultad de apoyo con que cuentan las coordinaciones, no es para decidir o ejecutar actos tendientes a proporcionar esa ayuda, sino particularmente para auxiliar administrativamente en la desconcentración de decisiones y programas; esto es, como órgano desconcentrado auxiliar de la administración pública estatal, sólo puede prestar un apoyo que permita a las propias autoridades del Estado lograr una desconcentración administrativa y la proposición de programas, pero no para tomar decisiones en forma unilateral y ejecutiva que resuelvan en definitiva asuntos propios de los Municipios.

Es evidente que si la solicitud es para apoyo técnico y para que se proporcione maquinaria, su cumplimiento por parte de las coordinaciones respectivas se traduciría finalmente en una actuación decisoria y ejecutiva.

En efecto, la remisión que en los oficios referidos se hace a las coordinaciones, lleva implícita la atribución que se hace en su favor para decidir unilateralmente y en forma ejecutiva, sobre las peticiones de apoyo de los Municipios, atribución que no se prevé en las diferentes facultades que el acuerdo que las crea les reconoce y que es contraria al espíritu del propio ordenamiento, pues se aleja de los principios de coordinación y de apoyo meramente propositivo que se instituyen en sus artículos 1o. y 3o.

Aún más, si la intención de su creación es la pronta y eficaz prestación del servicio, y si la solicitud se presentó en forma directa ante las autoridades correspondientes del Gobierno Estatal, es claro que lejos de cumplirse con los objetivos pretendidos, se obstaculiza y limita la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio peticionario, al devolver a otra instancia que de suyo es un órgano auxiliar con competencia limitada en los términos del acuerdo.

En estas condiciones, es evidente que la actuación de las coordinaciones para gestionar las peticiones de los Municipios y, finalmente, para decidir sobre el mismo, constituyen atribuciones al margen de sus propias fa-

cultades y que, como consecuencia, actúan con decisión en forma unilateral y ejecutiva, de manera tal que su actuación se traduce en una intervención u obstaculización en la comunicación directa entre los respectivos niveles de gobierno, identificándose así como una autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios, prohibida por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Por último cabe aclarar que si bien de los oficios se desprende que las solicitudes deberán gestionarse ante las coordinaciones, lo que aparentemente significaría que no va a tomar o ejecutar decisión alguna, es el caso que de los propios oficios se advierte que estos organismos son el conducto para que el Gobierno del Estado lleve a cabo sus programas, y de ahí que se concluya que fácticamente se les otorgan facultades para decidir en lo conducente cuando su actuación únicamente debe ser de coordinación y apoyo.

Atento a todo lo anterior, los oficios anteriormente descritos constituyen actos que demuestran la actuación inconstitucional de las Coordinaciones de Desarrollo Regional de mérito por las razones expuestas.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de los oficios señalados y requerir del director de Gestión y Control de Maquinaria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, proceda a dejarlos sin efectos y, en su lugar, dentro de su respectivo ámbito de competencia y conforme lo dispongan las leyes, proceder a gestionar y resolver las peticiones de apoyo hechas por las autoridades de los Municipios de Huiramba, Venustiano Carranza y Ziracuaretiro, lo que deberá acreditar ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en un plazo no mayor a treinta días, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Finalmente, cabe señalar que obra en el cuaderno de pruebas de la parte actora, un acta de inspección de hechos e interpelación notarial, expedida por el notario público número cuarenta y nueve, de Ario de Rosales, Michoacán, de fecha veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y siete, en la que consta que diferentes comunidades han sido beneficiadas con una plaza pública en construcción, con cemento, láminas de asbesto y un molino de nixtamal con motor de gasolina; constancia que se exhibió como prueba para acreditar que dichas comunidades han recibido beneficios sin la intervención de las autoridades municipales y con afectación a su esfera de competencia municipal.

Al respecto cabe decir que tal elemento de prueba no puede servir de base para acreditar algún otro acto de parte de las Coordinaciones de Desarrollo Regional que eventualmente pueda afectar el ámbito de competencia municipal, pues no se aprecia de dicha acta la intervención de las coordinaciones ni los términos o razones por las cuales se dotaron de esos materiales y maquinaria a las comunidades que en la misma se precisan.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.— Es improcedente por extemporánea 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.

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.

SÉPTIMO.— Requiérase 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 y su Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, conforme a las distintas votaciones de los Ministros que enseguida se precisan:

Por unanimidad de once votos se aprobaron los resolutivos primero, segundo y octavo.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán se aprobó el resolutivo quinto; los resolutivos tercero y cuarto con salvedades por cuanto hace a las consideraciones que los rige. Los considerandos noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo que sustentan estos puntos decisorios, los Ministros se manifestaron de la siguiente manera:

El considerando noveno, por lo que toca a las consideraciones que aparecen de las páginas 81, primer párrafo, a la 104, último párrafo, manifestaron su conformidad los ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Aguinaco Alemán. En relación a las consideraciones contenidas a partir del primer párrafo de la página 105 hasta el final del considerando noveno, que sustenta la validez del acuerdo general reclamado que crea las Coordinaciones Regionales votaron a favor los Ministros Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Aguinaco Alemán. Los Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero y Juan Silva Meza, junto con los anteriormente nombrados, también votaron por la validez del acuerdo, pero lo hicieron por razones distintas y, por ello, expresaron salvedades en cuanto aquéllas.

El considerando décimo fue aprobado por los Ministros Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Aguinaco Alemán. Los Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero y Silva Meza que con los anteriores decidieron por mayoría de siete votos la validez del acuerdo referido, expresaron salvedades pues lo hicieron por razones distintas.

El considerando décimo primero fue aprobado por mayoría de siete votos de los Ministros que se han especificado.

El considerando décimo segundo fue aprobado por los siete Ministros a que se ha hecho mención, de la foja 123, segundo párrafo, a la 159,

último párrafo. Respecto de la parte restante de este considerando, los Ministros votaron de la siguiente manera: Los Ministros Sánchez Cordero y Ortiz Mayagoitia estuvieron de acuerdo con la totalidad del considerando que comprende hasta la foja 202, primer párrafo; los Ministros Azuela Güitrón y Silva Meza manifestaron su conformidad con las consideraciones contenidas en el citado considerando de la foja 160, segundo párrafo, a la 180, primer párrafo; los Ministros Juan Díaz Romero, Castro y Castro y Aguinaco Alemán, se manifestaron conformes con las consideraciones expresadas de la foja 180, segundo párrafo, a la 194, segundo párrafo.

Finalmente, los Ministros Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano, Román Palacios y Gudiño Pelayo, votaron en contra de los puntos resolutiveos tercero, cuarto y quinto.

Por otra parte, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios y Sánchez Cordero se aprobaron los resolutiveos sexto y séptimo; los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Román Palacios hicieron salvedades respecto del considerando décimo tercero que sustenta esos puntos decisorios por los que se declara la invalidez de los actos de aplicación, pues llegan a la misma conclusión pero por razones distintas.

Los señores Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán votaron en contra de los puntos resolutiveos sexto y séptimo, así como respecto del décimo tercer considerando.

A sugerencia del señor Ministro Aguirre Anguiano y en atención al resultado de la votación, se acordó autorizar la elaboración de los votos minoritarios, particulares o aclaratorios que correspondan.

A sugerencia del señor Ministro Silva Meza se acordó una publicación específica sobre este asunto, incluyendo los debates. Fue ponente en este asunto la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Nota: Las tesis de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE RESPETARSE A LAS PARTES PARA INTERPRETAR SI LA DEMANDA FUE PROMOVIDA

OPORTUNAMENTE.", "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.", "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA NO ES AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y EL MUNICIPIO." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.", citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas con los números P./J. 65/96, P./J. 23/97, P./J. 26/97 y P./J. 50/97, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 327, la primera de ellas, Tomo V, abril de 1997, páginas 134 y 133, la segunda y la tercera, y Tomo V, junio de 1997, página 343, la última de ellas.

Para los efectos de la votación que se detalla al final de esta ejecutoria, las páginas 81, primer párrafo, a la 104, último párrafo, corresponden a las páginas 229, párrafo sexto a la 240, último párrafo de esta publicación; la página 105, primer párrafo, corresponde a la página 241, primer párrafo de esta publicación; las páginas 123, segundo párrafo a la 159, último párrafo, corresponden a las páginas 248, quinto párrafo a la 263, último párrafo de esta publicación; la página 202, primer párrafo, corresponde a la página 282, primer párrafo de esta publicación; las páginas 160, segundo párrafo, a la 180, primer párrafo, corresponden a las páginas 264, segundo párrafo a la 273, primer párrafo de esta publicación; y las páginas 180, segundo párrafo, a la 194, segundo párrafo, corresponden a las páginas 273, segundo párrafo a la 279, primer párrafo de esta publicación.

Voto Minoritario y Aclaratorio

VOTO MINORITARIO Y ACLARATORIO QUE FORMULAN LOS MINISTROS SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO Y HUMBERTO ROMÁN PALACIOS, EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 54/96, PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE AGUILILLAS Y OTROS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

Esta minoría se pronuncia en contra de lo resuelto en los puntos resolutiveos tercero, cuarto y quinto de la sentencia ejecutoria citada al rubro, que reconocen la validez del acuerdo por el que se crean diez Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la administración pública del Estado de Michoacán, emitido el doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis por el gobernador de ese Estado y publicado el día siguiente en el Periódico Oficial de la referida entidad y, por otra parte, aclara la razón por la que votó a favor de lo dispuesto en el punto resolutiveo sexto de dicha sentencia, en el que se declara la inconstitucionalidad de los oficios SCOP/DGCM/DG/0161/96, SCOP/DGCM/DG/0187/96 y SCOP/DGCM/DG/0178/96, todos de fecha 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 conformidad con lo que a continuación se expone.

Voto de minoría

Son muchas las ideas que se han expresado en torno al Municipio; no obstante, estimamos conveniente partir del hecho incontrovertido de que nuestra Constitución, instala al Municipio Libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la República.

Ahora bien, nos dice don Felipe Tena Ramírez, probablemente inspirado por las ideas que diez años antes expresara el maestro Gabino Fraga, que tanto las entidades federativas, como los Municipios, constituyen manifestaciones del fenómeno de descentralización. Asimismo, señala que en el artículo 115 de la Constitución General, subyace la intención del Constituyente de instituir, a través de una fórmula ciertamente imprecisa, la libertad municipal y al mismo tiempo, los vínculos de coordinación del Municipio con el Estado.

En efecto, independientemente de que la doctrina mexicana contemporánea no coincida ya con la idea de que el orden municipal es una forma de descentralización por región, lo cierto es que el Municipio, necesariamente, debe tener un vínculo de subordinación con el Estado.

En ese sentido, considerar que el Municipio es anterior o superior al Estado, es confundir la materia municipal. Un Municipio independiente de todo Estado, no es un Municipio, sino un Estado, porque le falta ese nexo de sujeción que caracteriza a todo Municipio. Hans Kelsen, expresa este concepto con claridad meridiana al decir que "Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado.". Por este motivo, las Ciudades-Estado que florecieron en la Grecia clásica y en la Europa del renacimiento, no son Municipios propiamente dichos.

Sin embargo, así como histórica, doctrinaria y jurídicamente el Municipio se ha encontrado siempre subordinado a un Estado, también el Municipio ha sido concebido, desde sus más remotos orígenes, como un orden de cierta autonomía, como la célula primigenia de la libertad y la democracia más puras.

De esta forma, el dilema de todo Municipio, específicamente por lo que hace a la eficacia de su gestión y a su propia subsistencia, es lograr un equilibrio entre sus aspiraciones a una creciente autonomía, y la tendencia centralizadora del Estado que, irremediablemente, procurará acrecentar la subordinación municipal. Éste es, precisamente, el planteamiento medular en torno al cual gira la controversia constitucional de que aquí se trata.

Bástenos, a efecto de testimoniar la premisa anterior, echar una fugaz ojeada a los orígenes del Municipio.

En el mundo occidental, el Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión romana. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado romano, pero sus habitantes, aunque debían pagar al imperio un tributo que recibía el nombre de *municipia*, de *munus* (*carga*), carecían de derechos políticos (*civitas sine suffragio*).

Paulatinamente y debido a las presiones sociales de que fue objeto, Roma fue cediendo derechos a los habitantes de las ciudades conquistadas, llegando a caracterizar el Municipio romano por la calidad de ciudadanos romanos de sus habitantes y por la autonomía administrativa de que fueron dotadas tales poblaciones.

Así, gradualmente se consiguió dar solución a un problema de equilibrio político, haciendo compatible la existencia de núcleos de población con vida local, con la acción de un gran poder predominante: el imperio romano. Sobre el particular, sostiene Kelsen "La lucha por la autonomía local, fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático.", y afirma don Felipe Tena Ramírez "Aun en un Estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el Municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización del Estado. Es, pues, el Municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad."

Incluso en nuestra historia, la institución del Municipio tiene un nítido origen democrático, pues aun cuando Hernán Cortés, a quien debemos la creación del primer Municipio, en realidad se proponía legalizar la ampliación de su empresa, hay que admitir que la forma por él adoptada al llegar a Veracruz, respondía a las ideas de la representación popular que todavía conservaban arraigo en sus coterráneos. "Cortés, jefe y tipo de los conquistadores de México —dice don Miguel S. Macedo—, traía acerca del Municipio las ideas dominantes de aquella época en España, que vencidas en Villalar, no habían muerto con Juan de Padilla ni desaparecido de las conciencias; respetaba al rey, en quien veía la autoridad suprema después del Papa, pero no concebía un sistema de gobierno sin Ayuntamientos o concejos."

Sin embargo, esas plausibles ideas del conquistador no tuvieron la fuerza suficiente para imprimirle su verdadera fisonomía política a los Municipios en nuestra nación. Al decir del propio Macedo: "El Municipio fue

casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa, no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después."

En el año de mil ochocientos ocho, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de revivir las tesis de Hernán Cortés sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía. Empero, el hecho se explicaba, no en función de la autonomía municipal, que simplemente no existía, sino porque el Ayuntamiento de la capital había ido a parar a manos de los criollos, quienes por su capacidad económica, habían adquirido en venta o por herencia los oficios concejales, y quienes encontraban en el Municipio un pretexto para conseguir una cierta independencia de la metrópoli.

Desde la independencia hasta el triunfo de la República, los Ayuntamientos resintieron el desorden entonces prevaleciente.

Como instituciones democráticas, parecería que los Municipios deberían haber recibido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal, pero no fue así. Las Constituciones federalistas prácticamente olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida, aunque bajo su muy especial y propia óptica.

"Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal – expresa Tena Ramírez– el gobierno del general Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución centralista de 36, eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos, no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales: su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal."

Por su parte, el maestro Elisur Arteaga Nava, nos dice que los jefes políticos, como se les conoció en España "Aparecieron de nueva cuenta, por razones obvias, en la Constitución de 1836: dado que había desaparecido el sistema federal, era indispensable proveer de ciertos apoyos a los gobernadores de los departamentos; se crearon prefec-

tos, funcionarios nombrados por los gobernadores, confirmados por el gobierno general, que duraban cuatro años y que podían ser reelectos, tenían a su cargo la función ejecutiva de un distrito y éstos, a su vez, estaban compuestos de partidos."

Vale recordar también que el artículo 120 del Estatuto Provisional de la República, expedido por Ignacio Comonfort en mayo de mil ochocientos cincuenta y seis, expresamente decía: "Las atribuciones y obligaciones de los jefes políticos serán las mismas que las que se han señalado a los gobernadores."

"Durante la vigencia de la Constitución de 1857 –expone Arteaga en relación con los jefes políticos–, aunque no estuvieron previstos expresamente en ella, existieron y ellos fueron uno de los instrumentos en que se apoyaron las diferentes administraciones locales para poder gobernar y controlar a la población; los abusos de los jefes políticos fueron reiterados, graves y de toda índole."

Arteaga Nava, citando a don Emilio Rabasa, señala que "En los jefes políticos recaía un cúmulo crecido de facultades, obligaciones, responsabilidades y honores; lo eran de toda clase: ponían, controlaban y quitaban a los presidentes municipales, neutralizaban a los comandantes de la Guardia Nacional, sometían de grado o por la fuerza a los caciques; dependían en su nombramiento del gobernador del Estado; presidían, portando la bandera los paseos o desfiles patrios; su duración era indefinida, dependiendo de la voluntad de quien los nombraba y, como premio o castigo se les hacía diputados a los Congresos Locales; algunos jefes políticos llegaron a ser diputados federales."

Precisamente el odio que despertaron estos funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución.

En el Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro, se aprecia que el conglomerado parlamentario, en extremo sensibilizado por esta cuestión, se preocupó por llevar a la Constitución el principio de libertad municipal. De hecho, el proyecto del primer jefe no contenía más regla, en relación con el Municipio, que la de que los Estados tendrían "como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de libre elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.". Esto es, ya se reconocía en la iniciativa la libertad municipal y la necesaria desaparición de las "autoridades intermedias", empero, la

asamblea entera, sin una sola discrepancia, admitió que la autonomía municipal que postulaba el proyecto carecía de un elemento que le era indispensable: la autonomía financiera, y a esto, en gran medida, se dedicaron las discusiones del Constituyente.

Y desde esa época, hasta el año de mil novecientos ochenta y tres, en que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recibió su última gran reforma, e incluso hasta nuestros días, se ha conservado casi en sus términos originales, la absoluta prohibición de que existan, por cualquier motivo o razón y bajo cualquier denominación o forma jurídica, ya sea de derecho o bien, de hecho, autoridades intermedias entre los Municipios y el Gobierno de los Estados. En nuestro texto constitucional vigente, esta prohibición se encuentra expresada bajo la fórmula siguiente:

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

Quedan así plenamente sentados los orígenes del Municipio y las razones por las cuales la prohibición de las autoridades intermedias, en nuestra nación, constituye un hito fundamental de la libertad municipal.

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" 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 siguientes tres posibles interpretaciones:

- a) Que son aquellas que se ubican entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal y que no pertenecen a ninguno de estos dos órdenes;
- b) Que son aquellas que se ubican entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal y que impiden la comunicación entre éstos, y
- c) Que son aquellas que se ubican entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Estatal y que ejercen actos propios de los Municipios o de las entidades federativas.

Por otro lado, las razones esenciales por las cuales se estimó que el referido acuerdo era constitucional, fundamentalmente son las siguientes:

a) Que los coordinadores regionales son órganos desconcentrados del Gobierno Local, esto es, forman parte del Gobierno Estatal, por lo que no puede decirse que sean autoridades intercaladas sin pertenencia a alguno de los órdenes local o municipal;

b) Que el acuerdo de mérito, no interrumpe la comunicación que debe existir entre los Municipios y el Gobierno Estatal, es decir, no prohíbe a los Ayuntamientos que acudan al Gobierno Local a plantear sus necesidades y requerimientos, y

c) Que el acuerdo no atribuye a los coordinadores regionales facultades que estén conferidas constitucionalmente a los Municipios.

Tal y como puede desprenderse de lo anterior, ambas cuestiones se encuentran íntimamente relacionadas entre sí pues, si bien es verdad que los motivos de cada uno de los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para votar en un sentido o en otro, no fueron coincidentes sino que, por el contrario, obedecieron a razones diversas, también es evidente que dichos móviles se encuentran íntimamente vinculados con la concepción que cada uno de tales miembros tiene respecto de lo que debe entenderse por "autoridad intermedia" para los efectos del artículo 115, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, sea cual sea la definición que pretenda asignársele al referido término constitucional, esta minoría estima que los diez coordinadores regionales creados por el gobernador del Estado de Michoacán a través del acuerdo de doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, constituyen verdaderas autoridades intermedias proscritas terminantemente por la fracción I, del artículo 115 constitucional, en atención a que:

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 decide en definitiva, sino que tal atribución se la delega, a través de sus dependencias y entidades, a una autoridad creada exprofeso 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 está 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. Por último, debe señalarse que el acuerdo le confiere a las Coordinaciones de Desarrollo Regional, facultades que están constitucionalmente atribuidas en exclusiva a los Municipios.

Analicemos todo lo anterior con más detalle.

El texto íntegro del tantas veces citado acuerdo del gobernador de Michoacán de fecha doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, es del tenor siguiente:

"Víctor Manuel Tinoco Rubí, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en uso de las facultades que al Ejecutivo le confieren 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

"Considerando

"Que es necesario generar las condiciones para estimular el desarrollo integral del Estado, atendiendo al potencial económico, los recursos naturales y las características socioculturales de cada región.

"Que deben existir unidades administrativas que permitan responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más sentidas de los michoacanos, con una visión regional que adapte el funcionamiento de las estructuras estatales de gobierno.

"Que la desconcentración resulta el medio idóneo para que la toma de decisiones sea orientada de acuerdo a las necesidades de las regiones, coadyuvando a la realización plena de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 1996-2002.

"Que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y servicio público, que fortalezcan la coordinación y el esfuerzo compartido entre los tres niveles de gobierno que inciden en el desarrollo de Michoacán, permitiendo la atención y solución de las demandas en el mismo lugar donde se originan, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

"Acuerdo

"Artículo 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."

"Artículo 2o. Para el efecto, se adoptará la estructura de desconcentración administrativa que se señala a continuación:

"I. Coordinación de Desarrollo Regional Centro, integrada por los Municipios de Álvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro, con sede en la ciudad de Morelia;

"II. Coordinación de Desarrollo Regional Zacapu, integrada por los Municipios de Coeneo, Churintzio, Huaniqueo, Jiménez, Panindícuaro, Purépero, Tlazazalca y Zacapu, con sede en la ciudad de Zacapu;

"III. Coordinación de Desarrollo Regional Pátzcuaro-Zirahuén, integrada por los Municipios de Acuitzio, Erongarícuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzán, con sede en la ciudad de Pátzcuaro;

"IV. Coordinación de Desarrollo Regional Bajío, integrada por los Municipios de Angamacutiro, Morelos, Numarán, Penjamillo, La Piedad, Puruán-

diro, Zináparo y José Sixto Verduzco, con sede en la ciudad de La Piedad de Cabadas;

"V. Coordinación de Desarrollo Regional Oriente, integrada por los Municipios de Angangueo, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irimbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tlalpujahua, Tuxpan, Tuzantla y Zitácuaro, con sede en la ciudad de la Heroica Zitácuaro;

"VI. Coordinación de Desarrollo Regional Tierra Caliente, integrada por los Municipios de Ario, Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro, Tiquicheo de Nicolás Romero, Turicato y Tzitzio, con sede en la ciudad de Tacámbaro de Codallos;

"VII. Coordinación de Desarrollo Regional Costa, integrada por los Municipios de Aguila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Chinicuila, Lázaro Cárdenas y Tumbiscatío, con sede en la ciudad de Lázaro Cárdenas;

"VIII. Coordinación de Desarrollo Regional Meseta Purhepecha, integrada por los Municipios de Charapán, Cherán, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Peribán, Los Reyes, Tancítaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro, con sede en la ciudad de Uruapan;

"IX. Coordinación de Desarrollo Regional Valle de Apatzingán, integrada por los Municipios de Aguililla, Apatzingán, Buenavista, Churumuco, Gabriel Zamora, La Huacana, Múgica, Nuevo Urecho, Parácuaro y Tepalcatpec, con sede en la ciudad de Apatzingán de la Constitución;

"X. Coordinación de Desarrollo Regional Ciénega de Chapala, integrada por los Municipios de Briseñas, Cotija, Chavinda, Ecuandureo, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Régules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tanhuato, Tinguindín, Tocumbo, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa, Yurécuaro y Zamora, con sede en la ciudad de Zamora de Hidalgo."

"Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades:

"I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad, así como coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la ley en la materia;

"II. Coordinar los programas y acciones que desconcentren las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en cada región;

"III. Coadyuvar a las tareas y actuaciones que las dependencias federales realicen en las regiones;

"IV. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen dentro de su jurisdicción, tendientes a orientar sus esfuerzos para el logro de los objetivos del desarrollo de la región;

"V. Promover la celebración y ejecución de convenios de concertación social y de acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral de cada región; y

"VI. Las demás que les señalen las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes o que les asigne el gobernador del Estado."

"Artículo 4o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional estarán integradas por:

"I. Un coordinador de Desarrollo Regional, que será designado por el gobernador del Estado; y

"II. El personal técnico y administrativo necesario para el desempeño de las facultades asignadas."

"Artículo 5o. A cada coordinador de Desarrollo Regional le corresponde:

"I. Cumplir con las acciones que el titular del Ejecutivo le encomiende;

"II. Llevar el registro de las acciones de gobierno en su región, informando periódicamente a las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"III. Administrar los recursos que se asignen a la Coordinación de Desarrollo Regional;

"IV. Dar debido cumplimiento a las facultades previstas en este acuerdo; y

"V. Las demás que le señalen el gobernador del Estado y los reglamentos interiores de las dependencias y entidades de la administración pública."

"Artículo 6o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional operarán con los recursos humanos, financieros y materiales que el Ejecutivo del Estado les asigne."

"Transitorios

"Artículo 1o. El presente acuerdo administrativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la Federación."

"Artículo 2o. La Comisión de Gasto-Financiamiento definirá la asignación de los recursos que este acuerdo implica."

"Artículo 3o. Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, resolverán sobre las facultades que delegarán a sus representantes que estarán adscritos a cada una de las Coordinaciones de Desarrollo Regional."

"Artículo 4o. Quedan sin efecto los acuerdos que crearon a las Comisiones Promotoras para el Desarrollo de la Región Laguna de Cuitzeo; Región del Valle de Apatzingán-Tepalcatepec; de la Región Meseta Purhepecha y de Lázaro Cárdenas, publicados en el Periódico Oficial del Estado el 25 de mayo de 1993; así como todas aquellas disposiciones administrativas que se opongan a este acuerdo."

"Artículo 5o. Los recursos materiales y humanos de las comisiones promotoras que desaparecen, de conformidad con el artículo anterior, se transfieren a las Coordinaciones de Desarrollo Regional que ahora se crean, previo dictamen de la Comisión de Gasto-Financiamiento."

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, a los 5 días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y seis."

Ahora bien, la ejecutoria que se combate, parte de la proposición de que las facultades que se otorgan a las Coordinaciones de Desarrollo Regional creadas por virtud del acuerdo antes transcrito, se limitan a una actuación de mero apoyo: a coadyuvar, a coordinar, a promover, etcétera, pero que no están facultadas para tomar decisiones de carácter unilateral y ejecutivas, de tal manera que, según dicha sentencia, no inciden directamente en la vida municipal, esto es "... no se les reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que les permitan actuar encima de los Municipios ...", sino que les fueron atribuidas simples

facultades de auxilio en pro de los propios Municipios e, incluso, del Gobierno Estatal, de tal manera que al "... no contar con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno ...", no puede considerárseles "autoridades intermedias" para los efectos de la fracción I del artículo 115 constitucional.

Empero, es claro que las Coordinaciones Regionales no sólo pueden, sino que, de conformidad con el referido acuerdo, deben tomar decisiones y, consecuentemente, ejecutarlas, por lo que, contrariamente a lo sostenido por la ejecutoria, son verdaderas autoridades intermedias.

Lo anterior, en atención a su propio y especial carácter de órganos desconcentrados y en virtud de que, en términos de los artículos 3o., fracción I, y tercero transitorio del decreto que les dio existencia jurídica, son autoridades creadas, precisamente, para desconcentrar la toma de decisiones y a las que las dependencias y entidades locales podrán delegar todas las facultades que estimen convenientes, o sea, las que deseen, sin que exista en el acuerdo limitación alguna, todo lo cual, además, se ve confirmado con lo que sobre el particular manifestó el gobernador del Estado de Michoacán al dar contestación a la demanda que dio origen a la controversia constitucional que nos ocupa.

Basta echar una brevísima ojeada a la doctrina administrativista mexicana y extranjera para constatar que, prácticamente de manera unánime, los teóricos del derecho administrativo definen la desconcentración administrativa precisamente de modo inverso al sostenido en la ejecutoria, es decir, en razón de las facultades de mando y de decisión de que son investidos los órganos desconcentrados creados por el poder central.

Efectivamente, por principio, Humberto Delgadillo y Manuel Lucero, en su "Compendio de Derecho Administrativo", sostienen que los órganos desconcentrados son unidades inferiores a un organismo, que se crean por disposición del jefe del Ejecutivo con cierta libertad técnica y administrativa y que implican transferencia de facultades de decisión y mando.

Por su parte, Acosta Romero, manifiesta que: "En la doctrina política y administrativa frecuentemente se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales."

Igualmente, el maestro Alfonso Nava Negrete, en relación con la desconcentración y la descentralización, aduce que: "Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos."

Asimismo, desde el seno de la teoría administrativista mexicana de más tradición, el maestro Gabino Fraga puntualiza que la legislación administrativa federal, faculta a las dependencias de la administración pública para contar con "órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y (que) tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso."

Todavía con más propiedad, el doctor Andrés Serra Rojas, inspirado por Enrique Sayagués Laso, señala que: "Se llama desconcentración administrativa a la trasferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación." y más adelante manifiesta que: "Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente descentralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía."

Por su parte, el gallo Georges Vedel, con evidente claridad de pensamiento, precisa que: "La desconcentración es" simple y sencillamente "una técnica de organización que consiste en reconocer (un) importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios."

Y por último, el español Juan Luis de la Vallina Velarde, en su crucial estudio sobre "La desconcentración administrativa", concluye: "Así pues, podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la administración pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos: 1. La atribución de una competencia en forma exclusiva; 2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encua-

drado dentro de la misma; (y) 3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.", sin embargo, continua manifestando este autor: "Este tercer elemento no es necesario que se dé en toda desconcentración, sino solamente en la llamada periférica, y por ello, no queda representado en el concepto de desconcentración que se ha dado."

Todo lo anterior pone en evidencia que los órganos desconcentrados, por antonomasia, se crean precisamente para el efecto de que se les atribuyan en exclusiva ciertas facultades, las que, necesariamente, habrán de conllevar la posibilidad de tomar decisiones y ejecutarlas, esto es, se crean con facultades de mando y decisión, por lo que resulta del todo incorrecto decir que las Coordinaciones de Desarrollo Regional, por ser órganos desconcentrados de la administración pública estatal, sólo pueden realizar actividades de carácter auxiliar para las dependencias y entidades estatales, supuesto que justamente por revestir ese carácter de organismos desconcentrados es por lo que pueden tomar decisiones propias y ejecutarlas, y por lo que, consecuentemente, debe considerárseles autoridades intermedias.

Hay también que decir que, por las mismas razones, no puede estimarse que los coordinadores de Desarrollo Regional sean simples "ventanillas únicas" de captación o concentración de las peticiones formuladas por los Municipios o, dicho de otra forma, oficialías de partes para los Municipios, dado que, como ha quedado de manifiesto, están facultados para tomar, de manera unilateral, decisiones ejecutivas.

Pero existen, aunado a todo lo anterior, otras razones que justifican plenamente el criterio que se sostiene.

En efecto, el artículo 3o., fracción I, del acuerdo combatido en la controversia constitucional de la que aquí se trata, expresa lo siguiente:

"Artículo 3o. Las Coordinaciones de Desarrollo Regional tendrán las siguientes facultades:

"I. Apoyar la desconcentración de decisiones y programas a las regiones de la entidad, así como coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la ley de la materia."

Por su parte, el artículo tercero transitorio del referido acuerdo dispone lo siguiente:

"Artículo tercero transitorio. Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, resolverán sobre las facultades que delegarán a sus representantes que estarán adscritos a cada una de las Coordinaciones de Desarrollo Regional."

De ello se sigue que los referidos coordinadores regionales, de manera primordial, se crearon con la intención de que el gobernador no centralizase, en su seno, la asunción de todas las decisiones, sino que éstas pudiesen ser tomadas por esas nuevas autoridades, pues no podría entenderse de otra forma la frase: "Apoyar la desconcentración de decisiones." contenida en el texto del primer precepto transcrito.

En efecto si, como quedó dicho, los órganos desconcentrados, por su propia naturaleza, se crean para realizar determinadas funciones que implican, desde luego, la toma de decisiones, la ambigua frase a que se ha hecho referencia debe interpretarse en el sentido de que el apoyo que prestarán los multicitados coordinadores a la entidad federativa respecto de la desconcentración de decisiones, la deberán llevar a cabo precisamente tomando decisiones, y ¿cuáles?, pues aquellas que antes de la emisión del acuerdo tenían atribuidas los órganos centrales del Gobierno Estatal; dicho en otras palabras, a partir de la emisión del acuerdo, las decisiones se tomarán en cada coordinación y no en el centro, pues sólo así es posible que un órgano desconcentrado "apoye" la desconcentración de la toma de determinaciones, y es que más que la atribución de una facultad, la frase a que se alude es una declaración de intenciones que, de alguna manera, permite advertir los fines para los que fueron concebidos los coordinadores de Desarrollo Regional del Estado de Michoacán.

Igualmente, de los artículos antes referidos también se sigue que dichas autoridades regionales tendrán bajo su mando a representantes de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, cuyos "programas y acciones" deberán coordinar.

En esa virtud, es claro que los titulares de las Coordinaciones Regionales sí pueden tomar decisiones unilaterales y ejecutivas que afecten la esfera propia de los Municipios, puesto que ¿de qué otra forma podrían coordinar a los representantes de cada dependencia y entidad que les sean adscritos, si no es, precisamente, decidiendo la forma en que éstos deben conducirse en el ejercicio de sus funciones públicas? Esto es, si, como quedó expresado, los coordinadores de Desarrollo Regional tendrán bajo su imperio a representantes de cada una de las dependencias y entida-

des locales, a los que tendrán, válganos la redundancia, que coordinar, es por demás evidente que de manera implícita se les están delegando todas las facultades que *per se*, tienen conferidas las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Michoacán, pues mediante la adscripción de representantes de las dependencias y entidades locales a cada Coordinación Regional, y a través de sucesivas delegaciones de facultades que las entidades y dependencias estatales realicen en favor de sus representantes en cada coordinación, se les podrán conferir a los coordinadores regionales prácticamente todas y cada una de las atribuciones con las que actualmente cuenta el Gobierno Estatal, al igual que las tenían antiguamente los jefes políticos y los prefectos, lo cual no es sino un signo inequívoco del carácter omnipotente con el que fueron concebidos dichos órganos desconcentrados en el acuerdo cuya constitucionalidad se discute.

En adición a todo lo ya manifestado sobre este particular, debe mencionarse que lo dicho por el gobernador de Michoacán al dar contestación a la demanda de controversia constitucional instaurada en su contra por el Municipio de Aguililla y otros Municipios de esta misma entidad, también confirma nuestra opinión.

Efectivamente, en el escrito de contestación de demanda, textualmente se señala lo siguiente:

Página 21, segundo párrafo: "... el gobernador del Estado y las dependencias y entidades del Gobierno Estatal, desconcentrarán verticalmente algunas de sus atribuciones a través de las Coordinaciones de Desarrollo Regional, razón por la cual no existe ninguna invasión a la competencia de los Municipios ni a las atribuciones de sus Ayuntamientos."

Página 22, segundo párrafo: "Las coordinaciones mencionadas no son autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, sino que es el propio gobierno que realiza parte de sus atribuciones en distintas regiones de la entidad federativa, para responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas ciudadanas, adaptando el funcionamiento de las estructuras estatales de gobierno a las necesidades de cada región para que la administración y el servicio público cuenten con estructuras más ágiles, como se afirma en el considerando del acuerdo impugnado."

Página 24, sexto párrafo: "... las Coordinaciones de Desarrollo Regional son el mismo Gobierno del Estado que a través de unidades adminis-

trativas ha permitido la desconcentración vertical y regional de sus atribuciones."

Página 25, primer párrafo: "Es falso que el acuerdo desplace a los Municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, porque en nada afecta a la institución municipal el hecho de que el gobierno desconcentre sus funciones administrativas y defina circunscripciones regionales para el ejercicio de sus propias facultades, como ha sucedido en el ámbito federal, sin que implique la modificación de la división política del país ni la vulneración de la autonomía de los Estados."

Página 25, tercer párrafo: "... No debe olvidarse que las Coordinaciones de Desarrollo Regional sólo desarrollan algunas facultades que los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado les han delegado."

Las anteriores transcripciones, ponen de manifiesto que es el mismo Gobierno Estatal quien reconoce la delegación de facultades de que han sido o serán objeto los multicitados coordinadores de Desarrollo Regional, lo que viene a reiterar, nuevamente, que no se trata de meros órganos auxiliares, sino de verdaderas autoridades dotadas de facultades de decisión y mando.

Además, debe puntualizarse que dichas manifestaciones, en términos del artículo 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria por disposición del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una confesión expresa que prueba en contra de aquel de quien proviene y que, por supuesto, no fue tomada en consideración al pronunciarse la ejecutoria de mérito.

Así, cuando se dice en el artículo 3o. del acuerdo que los coordinadores de Desarrollo Regional estarán facultados para "apoyar la desconcentración de decisiones y programas ...", para "coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional ...", para "coordinar los programas y acciones que desconcentren las dependencias y entidades ...", para "promover la celebración y ejecución de convenios ...", etcétera, debe entenderse en el sentido de que están facultados para apoyar o coadyuvar en la toma de decisiones, para coordinar dando órdenes y asumiendo instrucciones, para promover la ejecución de las decisiones que tomen y los acuerdos que suscriban. Es decir, es un principio de derecho admi-

nistrativo que una función se anuncie de manera general y que, en orden a ello, se utilicen términos como: "apoyar", "coadyuvar" o "promover" y que no se llegue al detalle de especificar, con absoluto rigorismo, cómo deben realizarse esas funciones de apoyo o promoción, pues sería muy poco práctico y además de cumplimiento muy dudoso, que en disposiciones generales administrativas como la que fue impugnada por los Municipios actores, se pudiese obligar al órgano emisor a desmenuzar con toda precisión las facultades del órgano que crea, habida cuenta que, por otro lado, las disposiciones administrativas generales comparten ciertas características con las leyes, como lo es su generalidad, su impersonalidad y el que deban ser abstractas.

En ese sentido, el juzgador debe leer entre líneas, debe desentrañar el sentido real de la norma que analiza, pues la tarea del intérprete del derecho no puede reducirse a una cuestión idiomática, gramatical o meramente lingüística, sino que debe profundizar en los términos empleados, en el contexto en el que se les utiliza y en la implicación real que su uso conllevará al momento de su aplicación.

Y entonces ¿qué debe entenderse por "apoyar", "coadyuvar" o "promover" en el contexto del acuerdo que se analiza?

Si bien dichos términos pueden interpretarse como impulso, fomento, socorro, ayuda, auxilio, amparo, respaldo, protección, etcétera, lo cierto es que ese auxilio puede resultar sumamente endeble si la propia autoridad encargada de otorgarlo es la misma que decide qué apoyos va a proporcionar, a quién, en qué momento y en qué medida.

Desde luego que los jefes políticos, cuyo crudo recuerdo guarda la historia de nuestra nación, más bien mermaban las atribuciones y la libertad de los Municipios, pero ¿qué mejor control puede haber en nuestro contexto, un tanto más democrático, que una autoridad desconcentrada que decida por sí sola cómo, cuándo y a quién va a proporcionar "apoyo"?

Permítasenos acudir a algunas de las facultades que solían atribuírseles a los jefes políticos.

La Ley Reglamentaria para la Organización de los Distritos del Estado de Chihuahua de mil novecientos cuatro, preveía, como facultades de los jefes políticos, entre otras, las siguientes:

"Cuidar en la demarcación de su mando, el orden y la tranquilidad pública ... Perseguir activamente y aprehender a los malhechores ... Cuidar

de que se respete la propiedad, y de que no se exijan a los particulares otros servicios que los que les impone el artículo 18 de la Constitución ... Velar por la pronta y buena administración de justicia ... Cuidar la ejecución de las sentencias ... Procurar que los habitantes de su distrito vivan en poblado, y que las haciendas y ranchos ofrezcan las seguridades necesarias, impidiendo la dispersión y aislamiento de las casas, para evitar, en lo posible, los delitos ... Prohibir y evitar, bajo su más estricta responsabilidad, toda clase de castigos infamantes o no previstos por las leyes ... Impedir que se cobren por los empleados y agentes de policía, derechos u honorarios por el despacho de los negocios, y castigar muy enérgicamente esos abusos ... Cuidar que en las épocas correspondientes de cada año, se haga el plantío del mayor número de árboles ..."

Por su parte, la Ley Orgánica de las Atribuciones de los Jefes Políticos del Estado de Morelos, del quince de febrero de mil ochocientos ochenta y cuatro, disponía que los jefes políticos estaban facultados para:

"Conservar el orden público, y la seguridad general de las personas y las propiedades ... Dar auxilio a los tribunales en la persecución de los delinquentes ... Procurar el fomento de las mejoras materiales de sus distritos ..."

Asimismo, la Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado de Aguascalientes promulgada en el año de mil ochocientos setenta y cuatro, señalaba como facultades de los jefes políticos, las siguientes:

"Atender a la conservación del orden, de la moral y de la tranquilidad públicas, así como a la seguridad de las personas y propiedades, en todo el territorio de su mando, con la eficacia y prontitud que merecen objetos tan importantes ... Impartir oportunamente el auxilio de la fuerza armada a las autoridades y agentes de la administración que la soliciten y hayan menester para el desempeño de sus funciones ... Evitar que por ningún pretexto, se cobren por los alcaldes, empleados o agentes de policía, en el despacho de los negocios, derechos que no estén prevenidos por la ley ..."

Por último, el Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de las Jefaturas Políticas de este Estado, del quince de diciembre de mil ochocientos noventa y uno, confirió a los jefes políticos, entre otras, las siguientes atribuciones:

"Dar a los Jueces de la Federación, o a los de Primera Instancia o a los Municipales, todos los auxilios que les pidan, en cuanto a la mejor y más pronta administración de justicia ... Consultar al gobierno, con acuerdo del Ayuntamiento, los medios que estimen necesarios para el establecimiento de hospitales, hospicios y otros institutos de beneficencia; y para mantener en buen estado los que hoy existan en el distrito, o por lo menos, conservarlos, si no es posible su mejoramiento ... Disponer que se proporcione a los niños expósitos nodrizas sanas, robustas y honradas ... Proponer al gobierno, de acuerdo con el Ayuntamiento, los arbitrios que crean necesarios o convenientes para la conservación de los caminos o vías de comunicación pública ... Procurar la conservación de las arboledas y bosques ... Promover cuantas mejoras les parezcan conducentes al adelanto de la administración de su distrito, comunicando al gobierno los medios o arbitrios que estimen necesarios para obtenerlos ... Acordar con el Ayuntamiento cuanto crean de urgente necesidad y de positivo bien a los habitantes del distrito ..."

Y así podríamos continuar con una larga enumeración de leyes y de facultades. Como bien puede observarse, nada malo o negativo hay en tales atribuciones, de hecho, algunas son loables y hasta deseables en nuestros días, pero lo importante, lo fundamentalmente crucial, no es la forma y quizá ni siquiera el tipo de facultades que se les conferían, sino lo que la atribución de las mismas conllevaba.

Efectivamente, en el acuerdo cuya constitucionalidad se discute, se enuncian en forma generalísima las facultades que se les confieren a los coordinadores de Desarrollo Regional, empero, como quedó dicho con antelación, no basta con leer una a una tales atribuciones y concluir, con cierta inocencia, que no conllevan ninguna supremacía frente a los Municipios y que no implican afectación a la comunicación directa que debe existir entre éstos y el Gobierno del Estado, sino que era menester realizar un análisis mucho más minucioso a la luz de la doctrina y de la historia, el cual, irremediablemente nos hubiera conducido a concluir que el ejercicio de las facultades conferidas a dichos coordinadores regionales habrán de implicar la toma de decisiones unilaterales y ejecutivas que, forzosamente, incidirán en el ámbito municipal e impedirán la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

Amén de todo lo expresado, conviene hacer notar que el acuerdo de referencia, no prevé en su texto ningún medio a través del cual los Ayuntamientos puedan impugnar o controvertir las resoluciones de los coordinadores de Desarrollo Regional, por lo que, por un lado, estas deci-

siones se convierten en inamovibles y, por el otro, es claro que el gobernador no decide en definitiva, sino que tal atribución se la deja a estos entes desconcentrados, a través de las delegaciones de facultades que realizarán sus dependencias y entidades en favor de los representantes que tendrán en cada una de las coordinaciones.

¿Qué más prueba puede haber respecto de la calidad de autoridades intermedias de estos órganos, que el hecho de que puedan decidir en definitiva y sin que el gobernador, a quien constitucionalmente le corresponde tal atribución, esté obligado a revisar tales decisiones?

Es indudable que los coordinadores regionales, en la práctica, se constituirán en verdaderos subgobernadores, a la usanza de los antiguos jefes políticos, pues, a través del acuerdo que les dio origen, se podrá concentrar en una sola persona la capacidad de ejercer prácticamente todas las facultades y atribuciones con las que actualmente cuentan las entidades y dependencias locales.

Así, es por demás evidente que con el acuerdo se está creando un ente que impide la comunicación directa entre los Municipios y el Gobierno del Estado, el que, en última instancia, no tendrá que preocuparse respecto de lo que ocurra en el ámbito municipal, habida cuenta que los coordinadores de Desarrollo Regional harán lo propio, sin que los Ayuntamientos cuenten con algún medio eficaz, jurídicamente establecido, para hacer llegar sus peticiones de manera directa al gobernador.

Pero todavía debemos referirnos a la opinión vertida durante las discusiones suscitadas en el Pleno con motivo de la ejecutoria que comentamos, relativa a que, por "autoridad intermedia" debe entenderse aquella que no está adscrita ni al orden municipal, ni al orden local.

A juicio de esta minoría, esta interpretación se desvirtúa al acudir a los ordenamientos legales que, antes de la Constitución de 1917, regulaban a los jefes políticos o prefectos.

En efecto, detengámonos primero en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del veintiséis de mayo de mil novecientos tres, emitida por el general Porfirio Díaz, y en la Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado de Aguascalientes, promulgada por el entonces gobernador del Estado, Ignacio T. Chávez, en el

año de mil ochocientos setenta y cuatro, ambas citadas durante las discusiones a que dio lugar la presente controversia constitucional.

Tal y como se aprecia en los preceptos de las mismas, a los que se le dio lectura durante las sesiones originadas con motivo de la ejecutoria que resolvió en definitiva la controversia constitucional de que aquí se trata, este último ordenamiento, es decir, la Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado de Aguascalientes, estableció que los "jefes políticos" serían los representantes del Poder Ejecutivo Local en los partidos y que dichos funcionarios estarían sujetos al Gobierno Estatal, quien podría removerlos libremente de conformidad con la Constitución del Estado, al señalar en sus artículos 52 y 53 lo siguiente:

"Art. 52. Los jefes políticos son los representantes del Poder Ejecutivo en los partidos, independientes entre sí y estarán sujetos al gobierno, quien podrá removerles libremente, según lo previene la Constitución."

"Art. 53. En cada cabecera de partido, habrá un jefe político propietario y uno suplente que nombrará el gobierno, previas las diferentes ternas que le propongan los Ayuntamientos y Juntas Municipales respectivas, durando aquéllos en su encargo cuatro años."

Por su parte, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, estableció que los "prefectos políticos" serían nombrados y removidos libremente por el presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación y que, en el ejercicio de sus funciones, serían directamente subalternos del gobernador, del director de Obras Públicas y del presidente del Consejo de Salubridad (artículo 25).

Nótese que en ambos casos, los "prefectos" o "jefes políticos", dependían directamente del gobernador y que, si bien en el caso de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, los "prefectos" eran designados por el Ejecutivo Federal y dependían también de otras autoridades federales, además del propio gobernador, ello se explica en razón de que en esa entidad, esto es, en el Distrito Federal, residían los Poderes Federales, por lo que no podía hacerse caso omiso al imperio que las autoridades federales tenían en el territorio de la Ciudad de México, máxime que esta ley proviene del Ejecutivo Federal.

Lo mismo ocurría en el orden jurídico del Estado de Chihuahua, pues en la Constitución Política de esa entidad, del año de mil ochocientos ochenta y siete, se señalaba lo siguiente:

"Art. 86. Son deberes y atribuciones del gobernador: ...

"XVI. Nombrar y remover libremente al secretario del despacho, jefes políticos, y empleados nombrados por el Ejecutivo ...

"XXII. Suspender a los jefes políticos, tesorero general del Estado, miembros de los Ayuntamientos, de las Juntas Municipales y presidentes de sección, agentes del Ministerio Público y Alcaldes de cárceles, por las faltas y omisiones que cometieren en el desempeño de su cargo, poniéndolos, con los antecedentes, a disposición de la autoridad que corresponda. ...

"XXVIII. Declarar si ha o no lugar a formación de causa de los Jueces de Primera Instancia y Menores, agentes del Ministerio Público y jefes políticos."

Y, asimismo, en la Ley Reglamentaria para la Organización de los Distritos del mismo Estado de Chihuahua de mil novecientos cuatro, encontramos lo siguiente:

"Art. 2o. Los distritos estarán a cargo de un jefe político, nombrado por el Ejecutivo, que deberá reunir los requisitos del artículo 88 de la Constitución del Estado, tendrá, además, el carácter de presidente municipal en la cabecera de su respectivo distrito y residirá en ella."

Por su parte, el artículo primero de la Ley Orgánica de las Atribuciones de los Jefes Políticos del Estado de Morelos, del quince de febrero de mil ochocientos ochenta y cuatro, disponía:

"Art. 1o. El gobierno de cada distrito estará al cargo de un jefe político, que nombrará el gobernador del Estado, con sujeción al artículo 82 de la Constitución, y al que podrá remover libremente."

Por último, y bástenos ello para constatar fehacientemente que los jefes políticos dependían directamente de los gobernadores, la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de las Jefaturas Políticas del Estado de Guanajuato, del quince de diciembre de mil ochocientos noventa y uno, señalaba lo siguiente:

"Art. 3o. El gobierno económico político de cada distrito, estará al cargo de un ciudadano que se denominará 'jefe político'."

"Art. 4o. Los jefes políticos serán nombrados por el Ejecutivo del Estado, quien los podrá suspender, o remover a su prudente voluntad. Para que puedan comenzar a ejercer sus funciones, prestarán ante el gobernador, o ante el Ayuntamiento de la cabecera del distrito, la protesta legal."

Así pues, resulta claro que los jefes políticos, indefectiblemente, eran designados por el gobernador de cada Estado, es decir, dependían directamente de él, por lo que de ninguna manera puede aceptarse que las "autoridades intermedias" que prohíbe terminantemente nuestra Constitución, sean aquellas que no están adscritas al orden estatal o al municipal.

Por último, decíamos que el acuerdo le confiere a los coordinadores regionales facultades que están expresamente atribuidas en exclusiva a los Municipios.

En efecto, dispone el segundo párrafo del inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, que:

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

Esto quiere decir que la potestad, el poder para coordinarse, es decisión de los Municipios y de nadie más. Por ende, el hecho de que el acuerdo les obligue a "coordinarse" bajo el mando de una autoridad regional, necesariamente implica que se le suprime al Municipio la facultad de iniciativa para ejercer la coordinación en estos temas, es decir, se le están restando atribuciones al Municipio que tiene conferidas constitucionalmente, para otorgárselas a los coordinadores Regionales de Desarrollo, lo cual no hace sino confirmar que se trata de verdaderas autoridades intermedias y que, también en razón de ello, el acuerdo por el que se crean diez Coordinaciones de Desarrollo Regional como Unidades Desconcentradas de la Administración Pública del Estado de Michoacán, emitido el doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis por el gobernador de ese Estado, debía haberse estimado absolutamente inconstitucional.

Voto aclaratorio

Para concluir, es menester aclarar la razón por la cual esta minoría se pronunció a favor del resolutivo sexto de la ejecutoria pronunciada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional número 54/96, promovida por el Ayuntamiento de Aguililla y otros Ayuntamientos del Estado

de Michoacán, en el que se declara la inconstitucionalidad de los oficios SCOP/DGCM/DG/0161/96, SCOP/DGCM/DG/0187/96 y SCOP/DGCM/DG/0178/96, todos de fecha 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.

A manera ejemplificativa, a continuación se transcribe el texto del oficio primeramente citado, en la inteligencia de que el contenido de los tres oficios es prácticamente idéntico.

"Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Dirección de Gestión y Control de Maquinaria. Dirección General. SCOP/DGCM/DG/0161/96. Morelia, Mich., 26 de noviembre de 1996. C. Salvador Huerta Melgoza. Presidente municipal de Ziracuaretiro. 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, Ing. Fernando Tavera Montiel, cuyas oficinas se ubican en Durango No. 2, Int. 5, 5o. piso, esquina Sarabia en Uruapan, Mich. Sin otro particular, reciba un cordial saludo. Atentamente. Ing. Ramiro Macías Cossío. Director de Gestión y Control de Maquinaria."

Habida cuenta que, como quedó expresado con antelación, la ejecutoria parte de la base, no compartida por esta minoría, de que los coordinadores de Desarrollo Regional, como órganos desconcentrados de la administración pública local, tienen únicamente facultades para "apoyar, coordinar, coadyuvar y promover en las materias señaladas en el propio acuerdo", en dicha sentencia se dice que los referidos oficios resultan inconstitucionales en atención a que, en el texto de los mismos "las autoridades estatales", es decir, el director de Gestión y Control de Maquinaria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de Michoacán, "reconocen en vías de hecho una facultad que las coordinaciones no tienen, concretamente para que sea el ente que deba conocer de inicio de las peticiones de apoyo técnico y de maquinaria que hagan los Municipios del Estado."

Saltan a primera vista los motivos por los que no se comparte el razonamiento anterior.

En nuestra opinión, las Coordinaciones de Desarrollo Regional no sólo tienen atribuidas facultades de apoyo o promoción, sino que están facultadas para tomar decisiones unilaterales y ejecutivas, de modo tal que la inconstitucionalidad de los oficios de mérito no deviene de que, en vías de hecho, se les atribuyan a los coordinadores facultades de las que carecen, sino que su inconstitucionalidad es una consecuencia lógica y natural que deriva de la propia inconstitucionalidad del acuerdo que creó las aludidas coordinaciones.

Ciertamente, si el acuerdo, por las razones expresadas en este voto minoritario, es inconstitucional, obvio es que los actos concretos de aplicación del mismo deban considerarse también inconstitucionales, simple y sencillamente, por ser aplicación de un acto que, *per se*, resulta contrario al texto constitucional.

Vale decir también que el contenido de los oficios de los que aquí se trata, corrobora plenamente la intención del Gobierno Local de establecer, en el Estado de Michoacán, autoridades que interrumpen la comunicación directa entre los Municipios y el Gobierno Estatal, lo cual no hace sino confirmar todo lo que aquí se ha dicho.

Voto Minoritario

VOTO MINORITARIO QUE FORMULAN LOS MINISTROS MARIANO AZUELA GÜITRÓN, JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, JUAN DÍAZ ROMERO, JUAN N. SILVA MEZA Y JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN, EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 54/96, PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE AGUILILLAS Y OTROS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

Los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Juan N. Silva Meza y José Vicente Aguinaco Alemán, formulan voto minoritario en contra de los puntos resolutivos tercero, cuarto, sexto y séptimo, en relación con el considerando décimo tercero, de la sentencia de fecha dieciséis de abril de mil novecientos noventa y ocho, emitida por el Tribunal Pleno por la que se resolvió la controversia constitucional 54/96, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Aguilillas, Michoacán, y otros Ayuntamientos de la propia entidad, por cuanto declara la invalidez de los actos consistentes en los oficios SCOP/DGCM/DG/0161/96, SCOP/DGCM/DG/0187/96 y SCOP/DGCM/DG/0178/96, todos de fecha 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.

El voto que se plantea se sustenta en las siguientes consideraciones:

En la sentencia se declara la invalidez de los oficios de referencia, que constituyen los actos de aplicación del acuerdo por el que se crean las Coordinaciones de Desarrollo Regional, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de fecha doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

En el considerando décimo tercero de la sentencia se dice que estos oficios son inconstitucionales, en virtud de que el Gobierno del Estado reconoce expresamente que existen programas del gobierno de la entidad que ha implementado para llevar a cabo a través de las Coordinaciones de Desarrollo Regional y que, por tanto, las gestiones de apoyo técnico y de maquinaria solicitados por los Municipios deberán hacerse ante las coordinaciones que les corresponda; esto, se dice en la sentencia, implica que las autoridades estatales reconocen en vías de hecho una facultad que las coordinaciones no tienen, pues de conformidad con los artículos 1o. y 3o. del acuerdo que las crea, sólo pueden realizar funciones específicas para coordinar, apoyar, coadyuvar y promover, y con los aludidos oficios tácitamente se les reconoce una facultad que no tienen y que implica la toma y ejecución de decisiones respecto de las solicitudes de apoyo, por lo que la remisión que hace el Gobierno del Estado para que sean las coordinaciones las que deban conocer de las mismas, provoca que se interrumpa la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipal, y con ello se instituye una autoridad intermedia entre ambos niveles de gobierno prohibida por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Lo anterior se considera incorrecto, pues en el considerando décimo segundo de la sentencia se concluyó que el acuerdo por el que se crean las Coordinaciones de Desarrollo Regional, es constitucional, en tanto que no se crean autoridades intermedias que sean ajenas al Gobierno del Estado, que interrumpan la comunicación directa entre el Gobierno del Estado y el de los Municipios, o que afecten el ámbito de competencia municipal.

En efecto, con la creación de las coordinaciones se pretende, según se corrobora de la parte considerativa del acuerdo impugnado, que se acerque a los Municipios a un órgano apto para atender con mayor facilidad, agilidad y asiduidad las peticiones de la población; así, en términos del artículo 2o. del acuerdo, se crean tales coordinaciones como órganos desconcentrados de la administración pública, y conforme al artículo 3o. se les otorgan facultades para apoyar la desconcentración de decisiones y programas en las regiones de la entidad, así como para coadyuvar al establecimiento de planes de desarrollo regional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la ley de la materia. Atento a esto, las coordinaciones no tienen predominio sobre los Municipios ni afectan su independencia, pues lejos de implicar un predominio sobre las voluntades autónomas de los Municipios, se les acerca al Gobierno del Estado para poder arreglar sus asuntos de tal forma que

no tengan que acudir hasta la ciudad en que se ubiquen las autoridades correspondientes, pues ahora tienen un centro a través de la coordinación, como un gestor para tal efecto, máxime que el acuerdo no contempla una prohibición expresa de acudir a las autoridades centrales.

En estas condiciones, considerando que el acuerdo es constitucional como lo señala la sentencia y por las razones dadas con anterioridad, se estima que los oficios no son más que una consecuencia legal y necesaria de la aplicación del acuerdo, y que si bien las coordinaciones como órganos desconcentrados pueden tomar ciertas decisiones, también lo es que es en función de las propias atribuciones que les han sido otorgadas; de otra manera, ningún sentido tendrían aquellas facultades de apoyo, de acercamiento, de coordinación y en general todas las que les permiten precisamente poder atender aquellos problemas que se les planteen y que son materia de su competencia.

Por otra parte, dentro del ámbito de atribuciones de estos organismos que se prevén en los artículos 1o. y 3o. del referido acuerdo, si bien están dirigidas a apoyar, coordinar, coadyuvar y promover, también lo es que con los oficios de mérito en virtud de los cuales se dice a los Municipios que las gestiones de apoyo deben hacerlas ante las coordinaciones de referencia, no significa que se constituyan en autoridad intermedia, en tanto que el sustento de su actuación se encuentra plenamente justificada en el acuerdo que las crea, del que se reconoció su validez, y en el que se les faculta para apoyar, como es el caso, en todo lo inherente al desarrollo regional, por lo que, si en este aspecto los Municipios acuden ante las autoridades del Gobierno Estatal y éstas a su vez remiten dichas solicitudes de apoyo a las coordinaciones para que tome conocimiento de esos asuntos, ninguna transgresión se ocasiona a la esfera de competencia municipal ni se erigen como autoridades intermedias, pues coincide con sus atribuciones y además son organismos que forman parte de la administración pública estatal como órganos desconcentrados.

Por tanto, en su carácter de órganos desconcentrados, son entes auxiliares de la administración pública central, por lo que, siendo parte integrante del propio Gobierno Estatal y con facultades para apoyar en el ámbito regional que les corresponde, no puede decirse que las coordinaciones se erijan en autoridad intermedia, máxime si no afectan la esfera de competencia municipal.

Por todo lo expuesto, se concluye que los oficios multicitados son consecuencia legal y necesaria de la aplicación del acuerdo que crea a

las coordinaciones y que, por ello, no debe considerarse que a través de éstos se concedan, otorguen o reconozcan facultades distintas a las que se prevén en el mismo, pues coinciden con las otorgadas en el propio acuerdo, por lo que no puede decirse que actúen fuera del marco de sus atribuciones o que interrumpan la comunicación directa entre el Estado y los Municipios.

En consecuencia, en la sentencia se debió declarar infundados los conceptos de invalidez en relación con los oficios de mérito y, consecuentemente, reconocer su validez.

Todo lo anterior son las razones que motivan a los que suscriben a disentir, respetuosamente, del criterio establecido para decretar la invalidez de los oficios impugnados en la controversia constitucional a que este voto se refiere.

Voto Particular

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO, EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 54/96, PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DE AGUILILLAS Y OTROS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

Estimo que en este asunto existen, por una parte, discrepancias entre la parte considerativa y los resolutivos y, por otra, confusión en la votación, que pueden producir desconcierto entre las partes y en la judicatura.

El dictado de las sentencias en las controversias constitucionales, se rige por los siguientes preceptos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Art. 105. ...

"I. ...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

"Art. 4o. El Pleno se compondrá de once Ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho Ministros."

Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

"Art. 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"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 inválida;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Art. 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare

inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

"Art. 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Art. 351. Salvo el caso del artículo 77, no podrán los tribunales, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar, omitir ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el juicio."

De los preceptos anteriores se desprende que cuando las controversias constitucionales versan sobre disposiciones generales, es necesario que la sentencia sea aprobada por la mayoría calificada de ocho votos; por exclusión, cuando se trata de actos concretos, no se requiere ese número, pues entonces rige la regla genérica de que bastará la presencia de siete miembros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para que se puedan adoptar decisiones; por ello, la decisión puede ser adoptada por el principio de mayoría absoluta, que necesariamente se integra por el 50% más uno de los miembros presentes.

También se deduce que, si bien se regula lo relativo a la votación de los puntos resolutivos, no existe disposición respecto a la de las consideraciones, cuando sobre éstas exista discrepancia entre los miembros del Tribunal Pleno, situación que es relativamente frecuente, ya que puede suceder que en relación con algún punto decisivo estén de acuerdo los integrantes, pero con base en diversas consideraciones.

En el caso, atendiendo a los puntos fundamentales, se llegó a una decisión unánime en relación al desechamiento de la ampliación de contro-

versia constitucional; se sostuvo la validez del decreto impugnado por mayoría de siete votos, pero hubo cuatro votos en contra y en pro de su invalidez; respecto de los oficios impugnados, se obtuvo una mayoría de seis votos por su invalidez y una votación minoritaria de cinco por su validez. Estas votaciones mayoritarias serían suficientes para formar convicción legal, en tanto que no requerían de una mayoría calificada, pero surgen objeciones cuando se ve que tanto los resolutiveos referentes al decreto, como los referidos a los oficios, se constituyeron con consideraciones que convergieron en el resultado o conclusión (que formó mayoría), pero tienen fundamentaciones y motivaciones que no sólo son distintas, sino divergentes y, en cierto aspecto, hasta contradictorias.

Aquí, es pertinente hacer dos observaciones. En primer lugar, que tanto el Pleno –por una parte– y cada uno de los Ministros –por la otra–, son órganos del Poder Judicial de la Federación y que, por lo tanto, tienen facultades específicas para decidir, mediante la expresión de su voluntad, los actos que dentro de su respectiva esfera competencial les marcan las leyes, pero mientras que para la legal determinación de las decisiones que corresponden a cada Ministro, basta la expresión individual de su voluntad jurídica, para las decisiones del Pleno, específicamente las sentencias, se hace necesaria la convergencia del número de votos de los Ministros que en cada caso va señalando la ley.

En segundo lugar, debe observarse que la voluntad de un órgano judicial colegiado como el Pleno de la Suprema Corte, no se limita exclusivamente a los puntos decisorios o resolutiveos; éstos son la culminación de la parte considerativa, donde se formulan los razonamientos jurídicos que constituyen la parte básica de la sentencia, en cuanto sirven de fundamento y motivación a los resolutiveos. De aquí la importancia de que en la parte considerativa coincidan conceptualmente los votos en el número exigido por la ley, porque de lo contrario no se integra, legalmente, la voluntad del Pleno.

Puede suceder, y de hecho así ocurre en ocasiones, que la voluntad del órgano colegiado se configure válidamente con votos basados en consideraciones diferentes pero que no chocan entre sí hasta el punto de excluirse unas y otras, pero lo que no podría constituir la voluntad del órgano colegiado es la suma de consideraciones contrarias o excluyentes entre sí, aunque coincidan en la conclusión.

Precisamente en este aspecto resulta pertinente lo expresado por el procesalista Niceto Alcalá Zamora y Castillo, en su obra "Derecho Pro-

cesal en Serio y en Broma", edición de la Escuela Libre de Derecho, México, Distrito Federal, 1978, página 116, que al referirse a la sentencia colegiada en la que los resolutivos se forman con razones contradictorias, dice lo siguiente: "... como los primeros se basan en argumentos antagónicos, no pueden operar como sumandos que conduzcan a la suma obtenida, porque las cantidades de signo contrario se restan y no se adicionan, y el derecho no puede ir contra irrefutables principios de lógica y matemática."

Cabe señalar que ese comentario de Niceto Alcalá Zamora y Castillo, surgió a propósito del examen de una problemática similar a la que en el caso se presenta, en la que el autor, en la obra en comento, señala:

"En un juicio de amparo en revisión seguido en México, ante un Tribunal Colegiado de Circuito, se dictó una curiosa sentencia en que, *prima facie*, existía una mayoría de dos votos contra uno, pero basados aquéllos en razonamientos antagónicos.

"El ponente y el presidente del tribunal votaron en el sentido de que debía denegarse el amparo concedido por el Juez de Distrito en Materia Civil, mientras que el tercero estimó que procedía confirmar la sentencia del *a quo*. Dejando para más adelante examinar el contenido de esos votos (*infra*, núms. 5–7), diré que no era posible sumarlos para integrar la mayoría, por responder a argumentos antagónicos y pugnar, por tanto, con el elemental principio de la incompatibilidad de los contrarios. Si verbigracia, dos corrientes avanzan en direcciones diametralmente opuestas, se irán alejando cada vez más, y sería absurdo imaginar que vayan a concluir en una misma desembocadura.

"En apariencia, dicha decisión reunió dos votos a favor de la denegación del amparo (el del ponente y el del presidente del tribunal) y uno en pro de su confirmación (el del tercer Magistrado), pero como los primeros se basan en argumentos antagónicos, no pueden operar como sumandos que conduzcan a la suma obtenida, porque las cantidades de signo contrario se restan y no se adicionan, y el derecho no puede ir contra irrefutables principios de lógica y de matemática.

"... imaginemos que ante una Corte Penal del Distrito se siga una causa por homicidio y que llegado el momento de la votación, uno de los Jueces estime que el reo debe ser condenado a la pena solicitada por el Ministerio Público, y los otros dos, que procede absolverlo; pero mientras el uno se basa en que el acusado no intervino en los hechos, el otro, apoyán-

dose en la potestad conferida por el artículo 17 del Código Penal de 1931 para hacer valer de oficio las circunstancias excluyentes de responsabilidad criminal, considera que actuó en legítima defensa.

"Nadie opinará que en tal caso se logró mayoría, porque una de dos, o el reo no intervino en los hechos, y entonces no podrá hablarse de legítima defensa, o medió ésta, y entonces necesariamente intervino en los hechos.

"Cosa distinta sería si, prosiguiendo con el ejemplo, la mayoría absoluta se hubiese alcanzado merced a los votos de un Juez que acogiese la legítima defensa y de otro que entendiese haber mediado prescripción, ya que además de no excluirse indefectiblemente, las dos implificarían el reconocimiento de que el acusado intervino en los hechos.

"La motivación del ponente, que proclama la nulidad, y la del presidente, que reconoce la validez de un mismo juicio, son total y absolutamente incompatibles, de tal modo que la una significa la exclusión lisa y llana de la otra, de la misma manera que en el ejemplo que puse del homicidio, la no intervención en los hechos y la legítima defensa se repelían.

"Se dirá, lo que en una sentencia cuenta en definitiva es la parte dispositiva, conclusión o fallo, y no la fundamentación que a ella conduzca, y la decisión comentada logró reunir los dos votos indispensables para integrar mayoría acerca del extremo concreto consistente en la desestimación del amparo; y hasta cabría recordar épocas en que so pretexto de evitar cavilaciones a los Jueces y la pérdida de tiempo en la administración de justicia, se prohibió fundamentar las resoluciones judiciales. Pero también en ocasiones se aplicó la ley de fugas o se procedió a ejecutar personas sin formación de causa; y ningún ser humano de mediana sensibilidad, y menos si es jurista, podrá justificar tan execrables métodos.

"Hemos, pues, de partir de que la fundamentación es indispensable, hasta el punto de que una sentencia que se redujese al encabezamiento y al fallo sería irremisiblemente nula, porque sólo a través de aquélla cabe inferir la justicia o injusticia de la parte dispositiva y porque en un país democrático, como lo es México, la motivación sirve, a la par, para que los Jueces muestren a la comunidad de justiciables el uso hecho del Poder Judicial que el pueblo, titular de la soberanía, depositó en sus manos.

"La fundamentación, por consiguiente, no se reduce a elemento accesorio o de adorno, sino que constituye el cimiento y el cuerpo mismo de la

sentencia, de la que el fallo es tan sólo la coronación o el remate. Revélalo el veredicto del jurado, que a pesar de emanar de Jueces legos; de circunscribirse a una parte de la fundamentación (la fáctica y no la jurídica), y de concretarse en unas respuestas monosilábicas (sí o no) ayunas de razones, vinculan la decisión del Juez jurista. De ahí que como en fecha reciente ha puesto de relieve Satta –autor que no puede ser mirado con recelo por los prácticos, ya que representa el máximo antidogmatismo entre los procesalistas italianos– haya de rechazarse la posibilidad de escindir de manera tajante la motivación y la parte dispositiva, por lo mismo que el cambio de la primera entraña variar de raíz toda la decisión, argumento el cuyo que se ajusta como anillo al dedo en la hipótesis de la consulta ..."

Las anteriores reflexiones bien sirven para poner en evidencia que no es posible reunir como elementos determinantes de decisión y reveladores de convicción, a votos que aunque llegan al mismo resolutivo, parten de premisas y motivaciones antagónicas o excluyentes.

Ahora bien, en el asunto a que se refiere este voto, específicamente las partes de la sentencia que culminan con los resolutivos quinto y sexto, para limitarse a lo esencial, se observa lo siguiente:

El resolutivo quinto que reconoció la validez del decreto, se integró con siete votos que constituyen mayoría, pero hubo discrepancia en la parte considerativa, porque dos estimaron que el decreto no establece ninguna autoridad intermedia porque los órganos que crea no son ajenos al Estado ni al Municipio; tres consideraron que el decreto no genera autoridades intermedias porque las coordinaciones no lesionan la autonomía municipal suplantando, mediatizando o invadiendo la esfera competencial de los Ayuntamientos; y dos estimaron que los órganos creados no podían considerarse como autoridades intermedias porque no impiden la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno Estatal, además de que adoptaron las otras dos posiciones. Sin embargo, pese a las diferencias considerativas señaladas, lógicamente pueden coexistir para fundar el resolutivo quinto de validez del decreto, porque no se excluyen entre sí; antes bien, son asimilables para la conclusión.

La consideración que, obviamente, es absolutamente contraria al mencionado resolutivo quinto, es la sostenida por los cuatro votos de minoría, en cuanto estimaron que el decreto, al crear las coordinaciones, establece autoridades intermedias que violan las facultades otorgadas al Municipio por el artículo 115 constitucional, pero es importante señalar que esta consideración minoritaria de cuatro votos, debe restarse de la voluntad colegiada y no sumarse en ningún caso.

Esto último sucede en el resolutivo sexto. Efectivamente, se declaró la invalidez de los oficios como actos de aplicación del decreto, ya declarado válido; estos oficios se declararon inválidos por seis votos contra cinco, pero en este punto la mayoría se integró por dos votos que aunque ya habían dicho que era válido el decreto, estimaron que los oficios adolecían de vicios propios, "de hecho", que en los casos particulares relativos convertían a las coordinaciones en autoridades intermedias; a esos dos votos se agregaron los cuatro votos que en el tema del resolutivo del quinto habían constituido minoría en el sentido de que el decreto es nulo y que aquí, en el resolutivo sexto se agregaron para hacer mayoría respecto de la nulidad de los actos de aplicación en vía de consecuencia, no por vicios propios.

Pues bien, estos cuatro votos ya no podían, lógicamente, sumarse a los otros dos, porque su moción de la nulidad del decreto ya había sido definitivamente desestimada en el tema del resolutivo quinto; ya no podía revivir en el considerando sexto para sumarse a los otros dos, máxime cuando las dos corrientes, se fundamentan en consideraciones incompatibles entre sí.

Esta obra se terminó de editar
el 23 de mayo de 2000, y se imprimió en
Gama Sucesores, S.A. de C.V.
La edición consta de 7000 ejemplares.

