



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
54/96.

ACTOR:
AYUNTAMIENTO DE AGUILILLA Y
OTROS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE
MICHOACÁN.

MINISTRA PONENTE:
OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE
GARCÍA VILLEGAS.

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, COPANDARO, COTIJA, CHARAPAN, CHERAN, CHUCANDIRO, CHURINTZIO, CHURUMUCO, ERONGARICUARO, HUANIQUEO, HUIRAMBA, IRIMBO, IXTLAN, JIQUILPAN, JOSE SIXTOS VERDUZCO, LAZARO CARDENAS, MARAVATIO NAHUATZEN, NOCUPETARO, NUEVO URECHO, NUMARAN, PANINDICUARO, PARACUARO, PARACHO, PATZCUARO, PURUANDIRO, REGULES, SENGUIO, SUSUPUATO, TANCITARO, TANHUATO, TARIMBARO, TINGAMBATO, TLAZAZALCA, TUMBISCATIO, TURICATO, TUZANTLA, TZINTZUNTZAN, VENUSTIANO CARRANZA, VISTA HERMOSA, ZACAPU, ZINAPARO, ZINAPECUARO 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.

CORTE DE
JEFES DE
26-4 DE ABRIL DE 1996

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 Cabadas, 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 preñado, 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 MORFIN GARCIA, Centro, que comprende a los Municipios de ALVARO OBREGON, COPANDARO, CUITZEO, CHARO, CHUCANDIRO, HUANDACAREO, INDAPARAPEO, MORELIA, QUERENDARO, SANTA ANA MAYA, TARIMBARO Y ZINAPECUARIO; 2.- LUIS MANUEL ZUARTH MORENO, Zacapu que comprende a los Municipios de COENEO, CHURINTZIO, HUANIQUEO,



JIMENEZ, PANINDICUARO, PUREPERO, TLAZAZALCA Y ZACAPU; 3.- PASCUAL MARTINEZ D., Pátzcuaro, Zirahuen, que comprende a los Municipios de ACUITZEO, ERONGARICUARO, HUIRAMBA, LAGUNILLAS, PATZCUARO, QUIROGA, SALVADOR ESCALANTE Y TZINTZUNTZAN; 4.- JAIME MARES CAMARENA, Bajío, que comprende a los Municipios de ANGAMACUTIRO, MORELOS, NUMARAN, PENJAMILLO, LA PIEDAD, PURUANDIRO, ZINAPARO Y JOSE SIXTOS VERDUZCO; 5.- ROBERTO HERRERA MEDINA, Oriente, que comprende a los Municipios de ANGANGELO, APORO, CONTEPEC, EPITACIO HUERTA, HIDALGO, IRIMBO, JUAREZ, JUNGAPERO, MARAVATIO, OCAMPO, SENGUIO, SUSUPUATO, TLAHUACAHUA, TUXPAN, TUZANTLA Y ZITACUARO; 6.- MARGARITO ANTUNEZ DOMINGUEZ, Tierra Caliente, que comprende a los Municipios de ARIO, CARACARU, HUETAMO, MADERO, NOCUPETARO, SAN LUCAS, TACAMBARO, TIQUICHEO DE NICOLAS ROMERO, TURICATO Y TZITZIO; 7.- FRANCISCO LUNA GUIDO, Costa, que comprende a los Municipios de AGUILA, ARTEAGA, COAHUAYANA, COALCOMAN DE VAZQUEZ PALLARES, CHINICUILA, LAZARO CARDENAS Y TUMBISCATIO; 8.- FERNANDO TAVERA R., Meseta Purhepecha, que comprende a los Municipios

CORTE DE
TIAHUACAHUA,
ERAL DE ACUERDOS.

de CHARAPAN, CHERAN, CHILCHOTA, NAHUATZEN, NUEVO PARANGARICUTIRO, PARACHO, PERIBAN, LOS REYES, TANCITARO, TARETAN, TINGAMBATO, URUAPAN Y ZIRACUARETIRO. 9.- ABRAHAM GONZALEZ NEGRETE, Valle de Apatzingán, que comprende a los Municipios de AGUILILLA, APATZINGAN, BUENAVISTA, CHURUMUCO, GABRIEL ZAMORA, LA HUACANA, MUGICA, NUEVO URECHO, PARACUARO Y TEPALCATEPEC y 10.- DAVID ALFARO GARCES, Ciénega de Chapala, que comprende los Municipios de BRISEÑAS, COTIJA, CHAVINDA, ECUANDUREO, IXTLAN, JACONA, JIQUILPAN, MARCOS CASTELLANOS, PAJACUARAN, REGULES, SAHUAYO, TANGAMANDAPIO, TANGANCICUARO, TANHUATO, TINGÜINDIN, TOCUMBO VENUSTIANO CARRANZA, VISTA HERMOSA, YURECUARO 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 de noviembre de 1995 mil novecientos noventa y cinco, para regir en nuestras circunscripciones territoriales como autoridades municipales legítimamente electas, para el período 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, ~~por~~ ^{SEPT-SEM} ~~por~~ ^{SEPT-SEM} a través de las denominadas COMISIONES PROMOTORAS PARA EL DESARROLLO DE LA REGION LAGUNA DE CUITZEO; REGION DEL VALLE DE APATZINGAN-TEPALCATEPEC; DE LA REGION MESETA PURHEPECHA Y DE LAZARO CARDENAS, 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 Sixtos Verduzco, Lázaro Cárdenas, Madero, Nahuatzen, Nuevo Urecho, Panindícuaro, Parácuaro, Paracho, Pátzcuaro, Puruándiro, Queréndaro, Susupuato, Tarímbaro, Tingambato, Tumbiscatio, 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 1° 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



CORTE DE
CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE
MICHOCÁN

publicación de la misma en el Periódico Oficial del Estado, el 2 dos de diciembre del año precitado, y que entró en vigor el 1° 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 Salu. 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 1°. 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 1° 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 Robles 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 los 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:--- "1.- 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 doce 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 es 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 impugnado por nosotros, el 24 veinticuatro de octubre del año próximo anterior. Ello, influye determinadamente 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, fracción 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.

**CORTE DE
EXCELENCIA
NACIONAL
DE ABOGADOS**
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.

SUPLENTE
JUSTITIA I
REGENCIA GE

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.

CORTE DE
ELECTACION
AEROL DE ACUERDO

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 fojas 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 substanciación 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 substitutas 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 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, Arrio de Rosales, Arteaga, Briseñas, Coeneo, Copandaro, Cotija, Charapán, Cherán, Chucandiro, Churintzio, Churumuco, Erongaricuaró, Huaniqueo, Huiramba, Irimbo, Ixtlán, Jiquilpan, José Sixtos Verduzco, Lázaro Cárdenas, Maravatío Nahuatzen, Nocupetaro, Nuevo Urecho, Numarán, Panindicuaró, Paracuaró, Paracho, Pátzcuaro, Puruandiro, Regules, Senguio, Susupuato, Tancítaro, Tanhuato, Tarímbaro, Tingambato, Tlazazalca, Tumbiscatio, Turicato, Tuzantla, Tzintzuntzán, Venustiano Carranza, Vista Hermosa Zacapu, Zinaparo, Zinapecuaró y Ziracuaretiro, 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. VICTOR MANUEL TINOCO RUBI, 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 ordenamiento 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" intermedias 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.- 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 señalen las leyes y

CORTE DE
LA NACIÓN
DEL 12 DE DICIEMBRE

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 refrendo 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, 10º, 11º, 12º, y 13º, 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 6), 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 13º 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 9), 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 6, 9, 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.

SEPTIMO.- 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:--- "1.- 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 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 430 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 relación con el Gobierno Estatal y Federal, se lleve

CORTE DE
LA NACION
P. de la Nación

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 disposición 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.

DECIMO.- 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.

DECIMO 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 Coordinaciones 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 sujetará a bases y condiciones distintas de las que actualmente se prestan, situación por ende anticonstitucional.

DECIMO 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 luces 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.

DECIMO TERCERO.- El artículo 130 de la Constitución Política del Estado, igualmente dispone: "La Federación y el Estado, en los términos de ~~los~~ 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

CORTE DE
LA NACIÓN
LEGAL DE ACUERDOS

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.

DECIMO CUARTO.- Demandamos al Gobierno del Estado 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.

CORTE DE
E LA NACION
FEDERAL DE ACUERDOS

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:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE RESPECTARSE 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 aún 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."

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
OFICINA DEL FISCAL GENERAL

"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."



CORTE DE
LA NACIÓN
RAMA DE ACUERDOS

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 resulta 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.

IMPEDIMENTA
JUSTITIA D
RECURSO A. GEL

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 Gongora Pimentel.



CORTE DE
LA NACION.
ERAL DE ACUERDOS.

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 6°, 9°, 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.

COORTE DE LA FAMILIA
DE ACUERDOS

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 2°, 7°, 79

8° 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.

A

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 venido 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."

ORTE DE
A NACION.
L DE ACUERDOS

"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. (primer párrafo) 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."

CORTE DE LA NACION
Ayuntamiento
"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 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 servicio 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.

CORTE DE
LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS

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 Consejos Municipales que concluirán los períodos 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.

CORTE DE
A NACIÓN
DE ACUERDOS


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 constitucionales 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, atendiendo 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.



806

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).

E LA NACION:
DE ACUERDO

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 3°, 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.

BOB



No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el que el artículo 3°, 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; sin embargo, de una interpretación armónica de todo el precepto, en relación con el artículo 1° 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.

CORTE DE
EJECUTIVA
GENERAL DE ACUERDOS.

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 pueden 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 2° 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, aún 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 determinadamente 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.

CORTE DE
LA NACION,
ACUERDO

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 3° 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 6°, 9° 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.



CORTE DE
LA NACION
ACUERDO

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 cual de ellos debe corresponder."

En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que, por regla general, este tipo de acciones solo 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 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.

A

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.

CORTE SUPLENTE
LA NACIÓN
REAL DE ACUERDOS

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

A

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.

A CORTE DE
DE LA NACION,
GENERAL DE ACUERDO

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 conectado como organización descentralizada.

SECRETARIA
DE
ESTADO
DE
RELACIONES
EXTERIORES

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 funcionamiento de los Ayuntamientos por el Capítulo I del Título IV que lleva la denominación siguiente: "Del Gobierno y Administración de los Pueblos".



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE LA NACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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 gefes (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 proveían 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.

LOS SECRETARIOS
CORTE DE
E LA NACION.
ERAL DE ACUERDOS

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.



A
DE LA NACIÓN.
EN

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 comunicación 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 1°, 4°, 7°, 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 preveían 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 1°, 3°, 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.

1 CORTE DE
DE JUNTAS
GENERAL DE ACUERDO

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 éstos últimos celebraran, sin cuyo requisito carecían de todo valor, y autorizar los gastos extraordinarios que aquellos requirieran.

CORTE DE
LA NACIÓN
DEL DE ACUERDO

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 detallado 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:



FORTE DE
LA NACION
4 DE AGOSTO

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.

SECRETARÍA
DE JUSTICIA DE
FEDERACIÓN

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.

CORTE
DE LA NACIÓN
AL DE ACUERDO;

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 período 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.

SUPREMA
JUSTICIA DE

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, éstos 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 éstas 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

éstos 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 podía 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 preeminencia 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 adquirían 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.

STP-EM.
JUSTICIA
SECRETARIA G

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



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

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

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

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 éstos 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 persistente en la doctrina jurídica a través de los años, y tiene antecedentes remotos."

SECRETARÍA
JUSTICIA
SECRETARÍA DE

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.

ESTADO
SECRETARÍA DE
JUSTICIA
SECRETARÍA DE

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 suscitaran 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.

A CORTE DE
DE LA NACIÓN
EN UN DE ACUERDO

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 aquélla 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.

CORTE DE
DE LA NACION
GENERAL DE ACUERDOS

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

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

"Art. 41.- *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente*

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

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

De conformidad con los preceptos fundamentales transcritos, los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, atributos que ejercerán por conducto de los Poderes que los integran, cuyos funcionarios contarán con las facultades que les reserva expresamente la Constitución Federal. De esto se sigue que los Estados en su régimen interior y conforme a las facultades con que cuentan sus funcionarios podrán actuar en lo que les compete, para lo cual cada entidad cuenta con su Constitución Política Estatal y demás legislación secundaria que prevé y reglamenta en todo lo concerniente a ese régimen interno reservado en su favor por la Carta Fundamental.



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



"VÍCTOR MANUEL TINOCO RUBÍ, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en uso de las facultades que al Ejecutivo le 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."

CORTE DE
E.L. NACIÓN.
RECAL DE ACUERDOS

"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

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.- 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 6° y 13 antes transcritos no variaron en la nueva Ley y el 9°, 10, 11 y 12 no sufrieron cambios substanciales, los que en su texto actual disponen:


ORTE DE
A NACIÓN
DE ACUERDO
"Art. 9°.- 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 fijan 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 3°, 4°, 5° y 8° de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, disponen:

COSTE DE
DE LA NACION.
GENERAL DE ACUERDOS

"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. 3° 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 6° 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, llevan 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

OS MEXICANOS
Rúbricas.
LA NACION.
DE ACUERDO.

Forestal.

Secretaría de Desarrollo Agropecuario y

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 aun los demás entes a que se refieren los artículos 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos, unidades administrativas y otras análogas).

EXCELENTE
SECRETARÍA DE
JUSTICIA Y
FEDERACIÓN

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 deriven de la misma Constitución y de las leyes que de ella emanen, de tal manera que, si de conformidad con lo dispuesto por



los citados preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, emitida por el Congreso Estatal, se estatuye como facultad del Poder Ejecutivo Estatal la autorización y creación de diversos órganos y unidades administrativas, como son los desconcentrados, es evidente que dicha atribución al estar consignada en ley se entiende reconocida también, por consecuencia, por la propia Constitución Estatal.



SECRETARÍA DE LA NACION
GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

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 aquélla que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

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 el 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 interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades."

OS
CORTES DE
LA
ACCIÓN
DE ACUERDO

"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 mandatos electos popularmente en el Municipio. En el caso del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, de los artículos 1°, 3° y 4° 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.



1 COMISIÓN DE
DE LA NACIÓN.
GENERAL DE ECONOMÍA

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.

JUST. TA. I
SECRETARÍA SI

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:

1 CORTE DE
DE LA NACIÓN.

ALIANZA DE GUERRA

"La supresión de los jefes políticos que tan útiles 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 resolverlo 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.

CORTE DE
LA NACION.
SALA DE ACUERDOS.

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 convertían precisamente en eso, en una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno estatal.

Pero debe deslindarse más el concepto de "autoridad intermedia" que se debate, porque en virtud de los precedentes y consideraciones referidos, no cabe darle la interpretación gramaticalista que la 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 aquélla que no dependiera del Ayuntamiento ni del Gobierno del Estado, porque salvo las federales, no existe ninguna otra que pueda ser ajena a los dos entes citados en primer lugar;



además, bien puede una autoridad depender del Gobierno estatal, pero no por ello dejaría de ser "autoridad intermedia" prohibida por el artículo 115 constitucional, si las facultades que la ley le 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 aquélla que lesiona la autonomía municipal suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALLO
DE LA NACIÓN
FOLIO 189

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 1° 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 3° 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 3° 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 descentralizadamente, 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 aquélla 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 ocurso de éstas a aquel, 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 aquéllas 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 éste 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 interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen substitución 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.

A

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 1° y 3° 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 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, por lo que no constituyen autoridad intermedia entre

LA CORTE DE
DE LA
GENERAL DE ACUERDOS

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:

SECRETARÍA
DE JUSTICIA Y
FEDERACIÓN

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 COSSIO.
DIRECTOR DE GESTIÓN Y CONTROL DE
MAQUINARIA."

2.- "(UN SELLO DEL GOBIERNO DEL
ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO) SECRETARIA
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° 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) SECRETARIA
 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. LING. RAMIRO MACÍAS COSSIO. 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 3° 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.



A CORTE DE
DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS

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.

SECRETARÍA DE
LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS

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 facultades 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.



CO
E LA NACION
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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:



COPIA DE
LA NACION
DEL GOBIERNO

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.

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 en seguida se precisan:

**LA CORTE DE
DE LA NACIÓN.
JEFES DE ACUERDO.**

Por unanimidad de once votos se aprobaron los resolutive primeros, 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 resolutive quinto; los resolutive 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 resolutivos tercero, cuarto y quinto.

Por otra parte, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagotia, Román Palacios y Sánchez Cordero se aprobaron los resolutivos sexto y séptimo; los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Román Palacios hicieron salvedades respecto de 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 resolutivos 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.



CORTE DE
DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE ACUERDOS

Firman los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

JOSE VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

MINISTRA PONENTE:

OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ
CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

MINISTRO:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

MINISTRO:

MARIANO AZUELA GUITRÓN.

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA
Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS
A OIR NOTIFICACIONES SE TIENE POR HECHA DICHA NOTIFICA-
CION, POR MEDIO DE LISTA. DOY FE.

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
PARA NOTIFICACION EL 21 OCT 1998

23 OCT. 1998 por lista de la misma fecha, se
notificó la resolución anterior a los interesados. Consta

MINISTRO:

JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.

MINISTRO:

JUAN DÍAZ ROMERO.

MINISTRO:

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

MINISTRO:

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

MINISTRO:

HUMBERTO ROMÁN PALACIOS.

MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA.

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.


Esta hoja forma parte de la resolución dictada en la controversia
constitucional número 54/96, promovida por el Ayuntamiento del Municipio
de Aguililla, Michoacán y otros Municipios del Estado de Michoacán

VOTO DE MINORÍA

Y

ACLARATORIO

QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO Y HUMBERTO ROMÁN PALACIOS, EN CONTRA 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.

 Esta minoría se pronuncia en contra de lo resuelto en los puntos resolutivos 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 resolutivo 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.

SECRETARÍA DE
LA NACIÓN.
FOLIO DE ACUERDOS.

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. Este 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, llegándose 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".*

CORTE DE
E LA NACION
CON DE ACUERDOS

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 prefectos, 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.

SUPREMA
JUSTICIA Y
SECRETARÍA DE

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:

CORTE DE
DE LA NACION
ACUERDO

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 aquéllas que se ubican entre el gobierno municipal y el gobierno estatal y que no pertenecen a ninguno de estos dos órdenes;
- b) Que son aquéllas que se ubican entre el gobierno municipal y el gobierno estatal y que impiden la comunicación entre éstos, y
- c) Que son aquéllas 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 *ex profeso* para ello.

D. Igualmente, es claro que a través de delegaciones sucesivas de facultades, se les podrán conferir prácticamente todas las atribuciones que tiene el gobierno local, por lo que, en la práctica, se constituirán en verdaderos subgobernadores, a la antigua usanza de los Jefes Políticos.

E. Además, dada la forma tan general en que 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.

SE
SUPREMA
JUSTICIA
SECRETARÍA DE

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:



CORTE DE
E LA NACION.
ERAL DE ACUERDOS

VICTOR MANUEL TINOCO RUBI, 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 6°, 9°, 10°, 11°, 12° y
13° de la Ley Orgánica de la Administración Pública
Estatul, 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.

**EXCELENTE
SUPLENTE
SECRETARÍA DE
JUSTICIA
FEDERAL**

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:



SECRETARÍA DE
INTERIOR
GENERAL DE ASESORIA

I Coordinación de Desarrollo Regional Centro, integrada por los municipios de Alvaro 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 Tzintzuntzan, con sede en la ciudad de Pátzcuaro;

IV Coordinación de Desarrollo Regional Bajío, integrada por los municipios de Angamacutiro, Morelos, Numarán, Penjamillo, La Piedad, Puruándiro, 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, Juangapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tlalpujahua, Tuxpan, Tuzantla, Zitácuaro, con sede en la ciudad de la Heroica Zitácuaro;

SUPREMA
JUSTICIA D
SECRETARÍA GED

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 Aquila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán de Vázquez Pallares, Chinicuila, Lázaro Cárdenas y Tumbiscatió, con sede en la ciudad de Lázaro Cárdenas;

VIII Coordinación de Desarrollo Regional Meseta Purehepecha, 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 Tepalcatepec, con sede en la ciudad de Apatzingán de la Constitución;



COORDINACIÓN
EJECUTIVA
FEDERAL DE GOBIERNO

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, Tingüindín, Tocumbo, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa, Yurécuaro y Zamora, con sede en la ciudad de Zamora de Hidalgo.

Artículo 3°.- 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 4°.- 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 5°.- A cada Coordinador de Desarrollo regional le corresponde:



CORTE DE
CONSTITUCION.
SECRETARIA DE HACIENDA

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

ARTICULO PRIMERO.- El presente Acuerdo Administrativo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión de Gasto Financiamiento definirá la asignación de los recursos que este Acuerdo implica.

ARTICULO TERCERO.- 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.

ARTICULO CUARTO.- 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.

ARTICULO QUINTO.- 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 brevíssima 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".

SUPLENTE
JUEZ DE
SECRETARÍA

Por su parte, el galo 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 aquél 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 encuadrado 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".

CORTE DE
LA NACIÓN
DE ACUERDOS

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:

1. 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 aquéllas 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 entidades 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 administrativas 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 aquél 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 administrativo 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

delincuentes (...) 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:



CORTE DE LA NACION
AL DE ACUERDO

"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.

Amen 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 decisiones 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.

SECRETARÍA DE
JUSTICIA
SECRETARÍA DE

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 aquélla 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 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.

CORTE SUPLENTE
DE LA NACION.
SEGUNDA DE ACUERDOS.

Tal y como se aprecia en los preceptos de las mismas, a los que se les 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 aquellos 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 subordinados 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 a 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, indetectablemente, 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 aquéllas 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 inteligencia de que el contenido de los tres oficios es prácticamente idéntico.



CORTE DE
LA NACIÓN
DEL DE ACUERDOS

"SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN DE GESTIÓN Y CONTROL DE MAQUINARIA. DIRECCION 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 interrumpían la comunicación directa entre los Municipios y el Gobierno estatal, lo cual no hace sino confirmar todo lo que aquí se ha dicho.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO



MINISTRO HUMBERTO ROMÁN PALACIOS



Esta hoja corresponde a la última parte del voto de minoría y aclaratorio, que formulan los Señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José De Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios, en contra de la sentencia de dieciséis de abril de mil novecientos noventa y ocho, pronunciada por el Tribunal Pleno, relativa a la Controversia Constitucional 54/96, promovida por el Ayuntamiento de Aguililla y otros del Estado de Michoacán.

SECRETARÍA DE JUSTICIA
SECRETARÍA GENERAL





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR 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 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.



CORTE
DE LA NAC.
DE JUSTICIA



SUPPLEMENT
JUSTICE
RECEIVED 29



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

FORMA A-53
888

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.

CORTE DE
LA NACION
AL DE ACUERDO

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 1° y 3° del Acuerdo que las crea, sólo



SUPREM.
JUSTITIA
SECRETARIA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

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.



SUPREMA
JUSTICIA DE
SECRETARIA GERAL



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

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 2° del Acuerdo, se crean tales Coordinaciones como órganos desconcentrados de la administración pública, y conforme al artículo 3° 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



SUPREMA
CORTA DE
JUSTICIA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

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 1° y 3° 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



SUPREMA
COURT DE
ESTADOS UNIDOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

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,



SUPREMA C
COURT DE I
GENERAL



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

FORMA A-53

884

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 interrumpen 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.




SUPREMA C
SERVICIO DE I
SERVICIO DE I



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

FORMA 1153

895



MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN.


MINISTRO JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.


MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO.


MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA


MINISTRO JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.


Esta hoja forma parte del voto particular que formulan los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Juan N. Silva Meza y José Vicente Aguinaco Alemán, en contra de los puntos resolutivos tercero, cuarto, sexto y séptimo de la sentencia dictada el dieciséis de abril de mil novecientos noventa y ocho por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 54/96, promovida por el Municipio de Aguilillas, Estado de Michoacán y otros.





SI PRIMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO
JUAN DIAZ ROMERO EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 54/96.**

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:

**CONSTITUCION POLITICA 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 ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

"Art. 4º.- El Pleno se compondrá de ~~once~~ ^{siete} ministros, pero bastará la presencia de ~~once~~ ^{siete} miembros para que pueda funcionar, ~~con~~ ^{con} excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, penúltimo ~~9~~ párrafo, y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros."

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 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



SI PREMA CORTI DE JUSTICIA
DE LA NACION.



ORTE 1
NACION.
DE ACUERDOS.

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 invalidada;

"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."

CODIGO 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 decisorio 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 controversia 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 resolutivos referentes al Decreto, como los



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN.

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 resolutivos; éstos son la

culminación de la partes considerativa, donde se formulan los razonamientos jurídicos que constituyen la parte básica de la sentencia, en cuanto sirven de fundamento y motivación a los resolutivos. 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 Procesal 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



SE
SUPREMA CORTI DE JUSTICIA
DE LA NACION.

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



CORTE DE
A NACIÓN
DE ACUERDOS

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



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.

el uno se basa en que el acusado no intervino en los hechos, el otro, apoyándose 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 implicarían 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



SE
PRIMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.



CORTE DE
NACION.
ACUERDOS

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 solo 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 suyo 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:

SECRETARÍA
G. A.

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



LA PRIMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION.

creados no podían considerarse como autoridades intermedias porque no impiden la comunicación directa entre Municipio y 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 de 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 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.

SUPLENTE
JUSTICIA

Pues bien, estos cuatro votos ya no podían sumarse.

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.

MTRO. JUAN DIAZ ROMERO