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

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

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

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

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

Ciudad Universitaria

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

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

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

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

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

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

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

Durante seis sesiones, el Tribunal Pleno se dedicó únicamente al estudio de esta controversia, consecuencia de la dificultad e importancia del asunto.

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

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

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

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

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

Veamos sucintamente los antecedentes de esta controversia constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto, la ampliación puede promoverse con motivo de la contestación de la demanda, si se trata de un hecho nuevo, o hasta antes del cierre de la instrucción, si se trata de un hecho superveniente. Con independencia de lo anterior, debe calificarse además si la impugnación del acto o disposición se hace dentro de los 30 días que el artículo 21 de la ley establece para tal efecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El citado dispositivo fundamental en su fracción l establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la Constitución expedida por las Cortes Españolas, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o, en su defecto, por el alcalde. Cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la

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

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

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

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

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

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

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

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

«Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales». Es cierto que en la Constitución de 1917 no existe ninguna disposición que repudie o prohiba expresamente la existencia de los jefes políticos, pero no hacia falta, dado que el articulo 115 y sus reformas han organizado el municipio sobre bases democráticas y de respeto a la autonomía comunal, con lo cual se termina con el sistema centralizador y su órgano necesario, que era el jefe político o cualquiera que mediatice la voluntad popular.

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

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

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

Tampoco seria 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 articulo 115 constitucional, si las facultades que la ley le otorgara la llevaran a dañar la autonomía municipal que la Carta Magna protege.

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS

GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.

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

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

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

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

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

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

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