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

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

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

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

Conforme al primer párrafo del articulo 115 Constitucional:

a) En su régimen interior los Estados tendrán una división territorial.

b) En su régimen interior los Estados tendrán una organización

política y administrativa.

c) La base de los dos puntos anteriores será el municipio libre.

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

Conforme a la fracción 1 del articulo 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 articulo, y que, dados los términos del primer párrafo del precepto, las vincula esencialmente a la cuestión política y administrativa.

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

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

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

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

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

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

I) En la primera de ellas se considera como *autoridad intermedia* aquella que, siendo ajena al Estado y al Municipio, se instituye para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno, cuando estos asuntos, por su materia, le corresponden a ambos.

II) La segunda postura es la que considera que *autoridad intermedia* es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.

III) Finalmente, la última postura sobre la *autoridad intermedia* es considerar como tal ,a la que impida la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De todo lo expuesto se concluye lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

Respecto de la segunda posición sobre la *autoridad intermedia* se sentó que la interpretación histórica basada en que el régimen municipal acogido en la Constitución de 1917, representa un cambio drástico de la idea centralizadora, en pro de un sistema democrático que asegura la autonomía del Municipio, así como la interpretación jurídica consecuente de que tales características - democracia y autonomía administrativa -, repelen cualquier intervención autoritaria que pretenda intervenir en los asuntos municipales traspasando los limites 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.

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

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

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

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

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

Esta posición se ciñe a establecer que la autoridad intermedia es 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 1917, que impedían que los ayuntamientos pudieran acudir directamente a las autoridades superiores del gobierno, por tener que estarse a la gestión e intermediación, incluso a la decisión, de los jefes políticos y prefectos que mandaban y decidían en el ámbito del ayuntamiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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