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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El voto de minoría argumenta esencialmente que:

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

1) Las diversas interpretaciones que en la ejecutoria y en el curso de las sesiones se le otorgó al término *autoridades intermedias* (ya mencionadas y analizadas; y

2) Las razones, también divergentes, por las cuales se estimó que el acuerdo referido era constitucional.

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

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

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

capaces de tomar decisiones unilaterales y ejecutivas.

B) Por tal razón, no puede considerárseles tampoco simples "ventanillas únicas" de captación o concentración de las peticiones formuladas por los Municipios.

C) Las resoluciones de los Coordinadores Regionales no son revisables por el Gobernador; esto es, el Gobernador no decida en definitiva, sino que tal atribución se la delega –a través de sus dependencias y entidades -, a una autoridad creada *ex profeso* para ello.

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

E) Además dada la forma tan general en que ésta redactado el acuerdo, los Coordinadores Regionales habrán de convertirse en autoridades que, de facto, impedirán la comunicación directa que debe existir entre el gobierno estatal y los ayuntamientos.

F) Aunado a lo anterior, el hecho de que pertenezcan al gobierno local, no les hace perder su calidad de autoridades intermedias, dado que los jefes políticos o prefectos, antaño, dependieron siempre de los gobernadores.

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

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

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

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

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

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

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

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

En esencia los mencionados oficios, dicen:

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

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

estudiosos del derecho y a los doctrinarios e investigadores.

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

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

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

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

TERCERO.- La parte actora probó parcialmente su acción.

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

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

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

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

SEPTIMO.- 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.

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

Muchas Gracias.

Monterrey, 4 de febrero de 1999.

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

Olga Sánchez Cordero

Curriculum Vitae

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

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

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

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

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

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

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

Comité Organizador
Directorio

Presidente Honorario:
Lic. Fernando de Jesús Canales Clariond
Gobernador Constitucional de Nuevo León

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

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

Maestro Decano de la Facultad de Derecho:
Lic. Leopoldo Peña Garza