

Capítulo Quinto

DEFORMACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVAS

El tema de las formas de organización administrativas, ha tenido escaso desarrollo de la doctrina jurídica mexicana, lo que ha dado lugar a una indebida deformación de estas formas organizacionales en nuestro país, lo cual va contra los principios constitucionales y erosiona la racionalidad, la congruencia y la cohesión de la administración pública.

Lamentablemente, en ocasiones, los cambios estructurales de la administración pública mexicana se han dado sin el debido aseo jurídico, lo que ha tenido por consecuencia la creación de instituciones públicas inadecuadas e inconstitucionales, circunstancia que pone en entredicho la racionalidad y legitimidad de la estructura de la administración pública, porque ésta, como bien apuntara el jurista Jorge Olivera Toro, “no puede estar alejada del derecho, éste es la argamasa que sostiene el armazón administrativo (...)”.¹⁴⁴

La creación de nuevas instituciones o figuras jurídico políticas, no debe ser producto de meras ocurrencias de los gobernantes sino ejercicio de competencias fincadas en la Constitución, toda vez que, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la normativa no prohíbe, sólo pueden hacer lo que el orden jurídico expresamente les autoriza.

I. El extraño caso del Consejo de Salubridad General

Sin precedente en los textos constitucionales anteriores a 1917, el Consejo de Salubridad General es un órgano previsto en la numeral 1ª de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, conforme a la cual, depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones serán obligatorias en el país.

1. Antecedentes históricos del Consejo de Salubridad General

Los antecedentes históricos del Consejo de Salubridad General provienen de la institución conocida como Protomedicato, que era una especie de tribunal integrado por los médicos del rey, a los que se les denominaba protomédicos y se les otorgaban privilegios corporativos, quienes fungían como examinadores o sinodales en el examen que evaluaba la suficiencia de conocimientos de quienes, realizados ciertos estudios y prácticas, pretendían ser médicos; además, el Protomedicato, concedía las licencias requeridas para el ejercicio profesional de la medicina.

¹⁴⁴ Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1967, p. 213.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En el siglo xv se creó en España el Protomedicato, y en el siglo xvi se propagó a diversas colonias del Imperio español, de lo cual dieron testimonio los protomedicatos de Cuba, México, Perú y Río de la Plata.¹⁴⁵

Durante el gobierno de los reyes católicos, el Real Tribunal del Protomedicato era el encargado de examinar a los aspirantes de ejercer la profesión médica, y además, tenía también a su cargo la investigación de quienes usurpaban la profesión médica, juzgarlos y, en su caso, imponerles la sanción correspondiente, atribuciones que también tenían, respecto de los médicos en caso de iatrogenia.¹⁴⁶

El primer protomédico en la Nueva España fue el médico sevillano Pedro López, quien fue nombrado para ocupar dicho cargo por el Cabildo de la Ciudad de México el 11 de enero de 1527.¹⁴⁷

En el México independiente, en 1834 se eligió a los miembros del Congreso de la Unión, compuesto, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1824, por la Cámara de Diputados y la de Senadores, las cuales iniciaron sus sesiones el 4 de enero de 1835, con un amplio dominio del partido conservador que tenía la mayoría en ambas Cámaras, las que en el segundo periodo de sesiones iniciado el 16 de julio de 1835 acordaron, por sí y ante sí, convertirse en Congreso Constituyente a fin de expedir unas bases constitucionales, como proemio de una nueva Constitución.

Expedidas el 15 de diciembre de 1835, la Bases Constitucionales suprimieron a la forma federal de Estado, lo que trajo por consecuencia que los estados de la República fueran sustituidos por los departamentos en que se dividió el territorio nacional, y que el Distrito Federal fuera sustituido por uno de esos departamentos. Dicha modificación fue refrendada por la Constitución centralista de 1836, también conocida como la de *Las Siete Leyes*.

El 4 de enero de 1841, durante la vigencia de la espuria Constitución centralista, el gobernador del Departamento de México, Luis Gonzaga Vieyra promulgó el Reglamento de Estudios Médicos, de Exámenes y del Consejo de Salubridad, ordenamiento en el que se determinó la creación del Consejo de Salubridad del Departamento de México [cuyo antecedente

¹⁴⁵ Para el conocimiento de esta institución ver: John Tate Lanning, *El Real Protomedicato. La reglamentación médica en el imperio español*, trad. Miriam de los Ángeles Córdoba y José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas/Facultad de Medicina), 1997.

¹⁴⁶ *Vid.* John Tate Lanning, *op. cit.*, p. 34.

¹⁴⁷ *Vid.* Gascón Julián Mercado, *Breve historia del Hospital de Jesús*, México, Ed. Vertiente, 1994, p. 5.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

se ubica en el mencionado Real Tribunal del Protomedicato] al que se facultó para regular el ejercicio profesional de la medicina, vigilar el funcionamiento de las boticas y determinar las medidas necesarias en materia de salubridad pública. Este Consejo tenía jurisdicción sólo en el Departamento de México y se integraba por tres médicos, un farmacéutico y un químico, bajo la presidencia del gobernador del Departamento de México.¹⁴⁸

Durante el llamado Segundo Imperio, el sedicente emperador Maximiliano sustituyó al Consejo de Salubridad del Departamento de México por el Consejo Central de Salubridad, cuyo Reglamento interior fue expedido el 17 de enero de 1866, en el que se dispuso, además, el establecimiento de Juntas de Salubridad en los departamentos.

Restaurada la República, el gobierno del presidente Benito Juárez instaló, el 23 de septiembre de 1867, el Consejo Superior de Salubridad, presidido por el gobernador del Distrito Federal.¹⁴⁹

En 1879, en pleno porfiriato, el gobierno “incorporó en el Presupuesto General de Egresos al personal del Consejo Superior de Salubridad y determinó que como primer cuerpo consultivo de la República, pasara a depender exclusivamente de la Secretaría de Gobernación alcanzando así rango de responsabilidad federal, hecho que quedó expresado legalmente en su Reglamento”.¹⁵⁰

Por su parte, el Consejo de Salubridad General fue creado por el Constituyente de Querétaro al incorporarlo de manera extraña e inconexa dentro de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución de 1917, que en su versión original incluyó como facultad del Congreso, dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; y luego, sin mencionar la creación del Consejo de Salubridad General, agregó, en sendos párrafos, cuatro oraciones, numeradas de la 1ª a la 4ª, sin aclarar si se trata de bases, de metas o de qué, del tenor siguiente:

¹⁴⁸ Vid. Raúl Moctezuma Carrillo, “Evolución histórica de los servicios públicos de salud en México”, *Servicios públicos de salud y temas conexos*, México, Porrúa/UNAM, 2006, p. 237.

¹⁴⁹ Vid. Marciano Castillo Alguera, “El Consejo de Salubridad General”, en *Servicios Públicos de Salud y temas conexos*, México, coord. Jorge Fernández Ruiz, Porrúa/Facultad de Derecho, 2006, pp. 105-106.

¹⁵⁰ Mercedes Juan, “Del Consejo Superior de Salubridad al Consejo de Salubridad General”, *Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General*, México, Secretaría del Consejo de Salubridad General, 2005, pp. 35-36.

María Guadalupe Fernández Ruiz

- 1^a El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2^a En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.
- 3^a La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4^a Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

Cabe hacer notar que el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1^o de diciembre de 1917, no hizo mención alguna al Consejo de Salubridad General, pues sólo incluyó, en la fracción XVI del artículo 73, como facultad del Congreso, dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

En la 36^a sesión ordinaria celebrada durante la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas la tarde del martes 9 de enero de 1917, el secretario del Congreso, José María Truchuelo, dio cuenta de la iniciativa para incluir en el texto constitucional ciertas cuestiones relativas a la salubridad, presentada por el diputado por el III distrito electoral del Estado de Coahuila, general y doctor José María Rodríguez González.

En la 43^a sesión ordinaria celebrada durante la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas, la tarde del lunes 15 de enero de 1917, un secretario del Congreso dio lectura, para ponerlo a discusión, al texto propuesto para la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, del tenor siguiente: [El Congreso tiene facultad] “Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general”. Sin que hubiera quien hiciera uso de la palabra respecto de dicha fracción, se reservó para su votación, tras lo cual, el diputado José María Rodríguez González hizo notar que había presentado una iniciativa sobre ese tema a la 2^a Comisión, sin que se le hubiera informado si se había tomado en cuenta y si se había aprobado, a lo que el diputado Paulino Machorro Narváez, presidente de la 2^a Comisión, manifestó que sí se había tomado en consideración dicha iniciativa relativa al Departamento de Salubridad. Sometida a votación, en los términos mencionados, la fracción XVI del artículo 73 se aprobó, por 169 votos a favor y ninguno en contra.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

En la 50ª sesión ordinaria celebrada durante la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas la tarde del viernes 19 de enero de 1917, el diputado José María Rodríguez González, en uso de la palabra, con el apoyo de los diputados del Estado de Zacatecas, y de otros estados, reiteró su propuesta [presentada el 9 de enero de 1917] de adición a dicha fracción XVI del artículo 73 constitucional, suscrita por el propio Rodríguez González, el doctor Miguel Alonzo Romero, Rubén Martí y 39 diputados más, del tenor siguiente:

- 1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán de observancia obligatoria en el país.
- 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión al país de enfermedades exóticas, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas después por el Ejecutivo.
- 3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades ejecutivas del país.
- 4ª Las medidas que el Departamento de Salubridad haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza y que sean del resorte del Congreso serán después revisadas por el Congreso de la Unión.¹⁵¹

Después de un acalorado debate realizado con dispensa de trámite, en el que intervinieron, además del proponente, los diputados Miguel Alonzo Romero, David Pastrana Jaimes, Rubén Martí, Daniel Guzmán, y Eliseo L. Céspedes, fue aprobada la adición propuesta por el diputado José María Rodríguez González, por 143 votos a favor y tres en contra, que, hechas las modificaciones realizadas por la Comisión de Estilo, dejó a la fracción XVI del artículo 73 constitucional con la siguiente redacción:

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

- 1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad

¹⁵¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, p. 646.

María Guadalupe Fernández Ruiz

tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas después por el presidente de la República.

- 3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen”.¹⁵²

Es evidente la falta de conexión entre la fracción XVI del artículo 73 constitucional, aprobada en la 43ª sesión ordinaria celebrada el lunes 15 de enero de 1917, y la adición aprobada a dicha fracción en la 50ª sesión ordinaria celebrada la tarde del viernes 19 de enero de 1917; toda vez que la adición debió estar precedida de un breve párrafo que dijese: “El Consejo de Salubridad General tendrá carácter de autoridad sanitaria y será creado conforme a las siguientes bases:”

En virtud de la vigésima cuarta reforma al artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de julio de 1971, se modificó la última parte de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, para quedar con el texto siguiente:

- 4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen”.

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de agosto del 2007 se sustituyó, en la numeral 2ª de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, el término “Departamento de Salubridad” por el de “Secretaría de Salud”, para quedar con el texto siguiente:

- 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

¹⁵² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edición de homenaje al Congreso Constituyente de *Querétaro*, México. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1967, pp. 81-82.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

2. Análisis del texto original de la fracción XVI del artículo 73 constitucional

Para realizar un análisis certero y objetivo del texto original de la fracción XVI del artículo 73 constitucional conviene tener presente el contexto histórico y cronológico en el que se aprobó, en el cual destacan los siguientes aspectos:

- El Consejo Superior de Salubridad, antecedente inmediato del Consejo de Salubridad General, era desde 1879 una dependencia de la Secretaría de Gobernación;
- En principio, la fracción XVI del artículo 73 constitucional se aprobó, sin numerales, el 15 de enero de 1917 [tres días antes de que se aprobara la existencia de departamentos administrativos, previstos en el artículo 92 constitucional], por lo que el diputado Rodríguez González pidió la palabra para manifestar: “Yo presenté una iniciativa¹⁵³ a la 2ª Comisión. Espero, pues, se me diga si se ha tomado en consideración y si se ha aprobado”, a lo que el presidente de la 2ª Comisión, Paulino Machorro y Narváez contestó: “Sí se ha tomado en consideración. Dicha iniciativa se refiere al Departamento de Salubridad;”
- La figura del departamento administrativo, como integrante de la administración pública fue una creación de la Constitución de 1917, por lo que antes de la vigencia de la misma no había existido este tipo de dependencia de la administración pública federal mexicana;
- Los artículos 90 y 92 constitucionales, de los que se desprendió la integración original de la administración pública federal en secretarías de Estado y en departamentos administrativos, fueron aprobados el 18 de enero de 1917, tres días después de que el diputado Rodríguez González reclamara la falta de trámite a su iniciativa, presentada desde el 9 de enero de 1917, de adición de cuatro numerales a la fracción XVI del artículo 73 constitucional;¹⁵⁴
- El médico y general José María Rodríguez González era un influyente diputado del Congreso Constituyente de 1916-1917, paisano y amigo cercano del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza¹⁵⁵, miembro de la segunda comisión revisora de la documentación de los presuntos diputados, pero no fue miembro de ninguna de las dos comisiones de Constitución que formularon los textos elaborados, a la luz del Proyecto de Venustiano Carranza, del articulado sometido a votación del Constituyente;

¹⁵³ La iniciativa la entregó a la 2ª Comisión el 9 de enero de 1917.

¹⁵⁴ *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit.*, t. II, pp. 436, 1261 y 1264.

¹⁵⁵ *Vid.* Diego Valadés, “Introducción”, *Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General, op. cit.*, p. 20.

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Consiguientemente, el diputado José María Rodríguez González no tuvo conocimiento previo de la creación de la figura del departamento administrativo, dentro de la administración pública federal, figura que no estaba prevista en el Proyecto de Constitución de su amigo Venustiano Carranza, y
- En el gobierno del presidente constitucional Venustiano Carranza, iniciado el 1º de mayo de 1917 el doctor y general José María Rodríguez González fungió como jefe del Departamento de Salubridad (habiendo sido el primero en ocupar dicho cargo).

Tomando en cuenta el contexto histórico y cronológico antes expuesto, es dable pensar que el influyente diputado José María Rodríguez González, quien con anterioridad había fungido como presidente del Consejo Superior de Salubridad [dependiente de la Secretaría de Gobernación],¹⁵⁶ trató de aprovechar su experiencia como tal, su profesión de médico, y su cercana amistad con Venustiano Carranza, para convertir al Consejo Superior de Salubridad en un órgano que ya no dependiera de la Secretaría de Gobernación, sino directamente del presidente de la República, para luego conseguir la titularidad de dicho Consejo.

Es de pensarse, asimismo, que en la propuesta de adición del doctor Rodríguez González a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, su autor haya usado el término “Departamento” como sinónimo de “Consejo”; en este sentido, el constitucionalista guerrerense Elisur Arteaga Nava ha considerado que a partir de las intervenciones del diputado José María Rodríguez y demás constituyentes “parece desprenderse que los autores de la adición, con los términos Consejo de Salubridad General, Departamento de Salubridad, autoridad sanitaria y Consejo, aludieron a la misma institución”.¹⁵⁷

Robustece la hipótesis de que el diputado Rodríguez ignoraba el proyecto de la Segunda Comisión de Constitución, encabezada por Paulino Machorro Narváez, de crear, al lado de las secretarías de Estado [encargadas de las actividades eminentemente políticas del Ejecutivo], otro tipo de órganos: los departamentos administrativos, a los que se encomendarían las actividades meramente administrativas o de prestación de los servicios públicos, en el hecho de que el diputado coahuilense postulará la independencia del Consejo de Salubridad General, sólo de las secretarías de Estado y no de los departamentos administrativos.

¹⁵⁶ Vid. Ruiz Massieu, José Francisco. “El Consejo de Salubridad General en el Constituyente de Querétaro (Crónica)”, Sesión conmemorativa del LXVII aniversario de la creación del Consejo de Salubridad General, México, 1984, p. 21.

¹⁵⁷ Mario Melgar Adalid “La Constitución de 1917 y el Consejo de Salubridad General. Concepción original”, *Análisis del Marco Jurídico...*, op. cit., p. 62.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Abona la tesis de Arteaga Nava de que el diputado José María Rodríguez González aludiera a la misma institución con los términos Consejo de Salubridad General, Departamento de Salubridad, autoridad sanitaria y Consejo, la suposición de que en la redacción de su propuesta quiso emplear sinónimos para evitar la repetición de términos, porque si Rodríguez González hubiera concebido al Consejo de Salubridad General y al Departamento de Salubridad como dos entes diferentes, entonces hubiera propuesto: “El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado o Departamento,” para evitar el riesgo de que dicho Consejo retrocediera en importancia, como hubiera ocurrido si en lugar de depender de una secretaría de Estado [como lo había estado desde las postrimerías del siglo XIX] hubiera quedado subordinado al Departamento de Salubridad o a algún otro.

A mayor abundamiento, el diputado Rodríguez González, en su iniciativa leída el 19 de enero de 1917 en el desarrollo de la 50ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, no hizo distinción entre Consejo de Salubridad General, Departamento de Salubridad y autoridad sanitaria; además, argumentó: “Por esto, los subscriptos (*sic*) sostenemos que la **unidad sanitaria** debe ser general, debe afectar a todos los estados de la República, debe llegar a todos los confines y debe ser acatada por todas las autoridades administrativas, (...)”. Nótese que se refiere sólo a una unidad sanitaria, no a dos o más, o sea se refiere a la institución cuya creación implícitamente propone, a la que denomina primero Consejo de Salubridad General y, después, alude con el nombre de Departamento de Salubridad, al que entre líneas, considera autoridad sanitaria que debe ser ejecutiva.

La Comisión de Estilo del Constituyente queretano, integrada por Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos y Ciro B. Ceballos, introdujo tres pequeños cambios en el texto aprobado para el inciso XVI del artículo 73 constitucional por el Pleno del Constituyente.

El primero de los cambios introducidos en la corrección de la adición a la fracción XVI del artículo 73 constitucional fue de mero estilo, ya que sustituyó la palabra “Ejecutivo” por la expresión “Presidente de la República”, con lo cual no varió el significado de la oración. El tercero y último de los cambios mencionados, fue para hacer una precisión a la facultad de revisión del Congreso de la Unión, mediante la adición de “en los casos en que le competan”.

Caso especial resultó ser el segundo de los cambios de referencia, consistente en la sustitución de la expresión Departamento de Salubridad,

María Guadalupe Fernández Ruiz

por la palabra Consejo en la numeral 4^a de la adición referida, que dio lugar a cambiar la oración: “Las medidas que el Departamento de Salubridad haya puesto en vigor”, por la que dice: “Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor”, lo que demuestra que para la Comisión de Estilo, al igual que para José María Rodríguez González, el Departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad General eran una misma y sola cosa, pues lo contrario significaría que la Comisión de Estilo habría alterado en su esencia el texto aprobado por el Constituyente por modificarlo sustancialmente, al sustituir una institución por otra, con lo que habría incurrido en grave responsabilidad, por lo que, en suma, es de creerse que tanto para el proponente Rodríguez González, como para la Comisión de Estilo, el Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad era lo mismo, como también estimó, con igual acierto, que eran sinónimas las expresiones “Ejecutivo” y “Presidente de la República”.

Pero aprobados los artículos 90 y 92 de la Constitución, el doctor Rodríguez González supo de la conformación de la administración pública federal con base en dos tipos diferentes de instituciones: la secretaría de Estado y el departamento administrativo, circunstancia que le permitió una lectura diferente de las cuatro numerales de la fracción XVI del artículo 73 constitucional que dio lugar a interpretar al Consejo de Salubridad General como un ente distinto al Departamento de Salubridad, logrando que su paisano, compadre y amigo, el ya presidente de la República Venustiano Carranza lo nombrara Jefe del Departamento de Salubridad [fue su primer titular], cargo del que tomó posesión antes de que estuviera vigente la Constitución de 1917.¹⁵⁸

3. Naturaleza jurídica del Consejo de Salubridad General

Sin duda, el Consejo de Salubridad General es una institución que no tiene par en el sistema jurídico político mexicano, habida cuenta que no es una secretaría de Estado, ni un departamento administrativo, y mucho menos un organismo constitucional autónomo, sino una dependencia administrativa que podría considerarse un órgano desconcentrado del presidente de la República con atribuciones normativas que implican una excepción al principio de división de poderes establecido en el Capítulo Primero del Título Tercero de la Constitución federal, por constituir una invasión a la esfera del Poder Legislativo.

Conforme al artículo 15 de la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del presidente de la República de acuerdo a lo previsto en la fracción XVI del artículo

¹⁵⁸ Vid. Diego Valadés, *op. cit.*, p. 20.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

73 constitucional; se integra por un presidente que será el secretario de salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine.

Artículo 15.- El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del Presidente de la República en los términos del Artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Está integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre del 2009, el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General previene:

Artículo 3. El Consejo [de Salubridad General] estará integrado por el Presidente, que será el Secretario de Salud, un Secretario y los siguientes vocales titulares:

- I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- II. El Secretario de Desarrollo Social;
- III. El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. El Secretario de Economía;
- V. El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- VI. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VII. El Secretario de Educación Pública;
- VIII. El Titular del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- IX. El Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- X. El Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XI. El Presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C.;
- XII. El Presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A.C., y
- XIII. El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los vocales titulares del Consejo, serán designados y removidos por el Presidente de la República, contarán con voz y voto y sus cargos serán honoríficos.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Coincide, pues, el artículo 3 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General con el artículo 15 de la Ley General de Salud, en que el presidente del Consejo será ex officio el Secretario de Salud, y dicho Consejo se integrará, además, con un secretario y 13 vocales, dos de los cuales serán, ex officio, el presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C., y el presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A.C.

Asimismo concuerdan ambos artículos al disponer que los miembros del Consejo sean designados y removidos por el presidente de la República, lo cual no es posible en el caso del presidente y de los 13 vocales, en razón de que ellos son miembros ex officio del Consejo de Salubridad General, por ocupar un cargo público o académico específico, según previene el artículo 3 del referido Reglamento.

Es indebido que dicho Reglamento pretenda imponer al rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, la obligación de ser miembro del Consejo de Salubridad General, y que tanto la Ley como el Reglamento impongan igual obligación al presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C. y al presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A.C.; lo jurídicamente correcto sería que tales preceptos dispusieran invitar a tales personajes a integrarse como miembros del Consejo durante el tiempo que ocupen el respectivo cargo académico o universitario, pero no imponerles una obligación que contraría al artículo 5º constitucional.

4. Reconsideración del Consejo de Salubridad General

La creación del Consejo de Salubridad General en el contexto que he relatado, dio lugar a una extraña redacción de la fracción XVI del artículo 73 constitucional que generó un binomio de dependencias del Ejecutivo en materia de salubridad [Consejo de Salubridad General y Secretaría de Salud], que merece ser revisado, para dar coherencia a su texto, y determinar si es pertinente o no que el Secretario de Salud presida dicho Consejo, circunstancia que le permite asumir la conducción del mismo, lo que puede desvirtuar su dependencia directa del presidente de la República, dado que al presidente del Consejo de Salubridad General, en los términos del artículo 10 del citado Reglamento Interior le corresponde representar al cuerpo colegiado del Consejo, lo que permite que éste dependa en la práctica del Secretario de Salud y no del Jefe del Ejecutivo.

II. La exclusión de la Procuraduría General de la República del ámbito de la administración pública inserta en el Ejecutivo Federal

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional que retiró de la Procuraduría General de la República un cúmulo de facultades [principalmente las que le permitían fungir como consejero del Ejecutivo Federal], que luego, mediante reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encomendaron a la dependencia de nueva creación denominada Consejería del Ejecutivo Federal; en tanto que la Procuraduría General de la República, a la luz de su Ley Orgánica expedida en mayo de 1996, quedó en calidad de dependencia del Ejecutivo Federal, pero formalmente excluida de la administración pública federal centralizada.

Doctrinalmente, el Ministerio Público [también conocido como Ministerio Fiscal] es la institución u órgano que agrupa al conjunto de funcionarios al que se encomienda colaborar en la administración de justicia, a efecto de cuidar el interés del Estado, de la sociedad y de los particulares a través del ejercicio de las acciones legales respectivas, vigilando el debido cumplimiento de la normativa vigente, realizando la investigación de los delitos y la persecución de sus autores para que sean castigados conforme a la Ley.¹⁵⁹

Por ello hace notar José Alberto Garrone “que frente a la acción juzgadora que ejercen, como regla, los órganos judiciales, a los integrantes del Ministerio Público incumbe el cumplimiento de la llamada función requirente, la cual se manifiesta a través de la interposición de cierta clase de pretensiones, de la defensa de determinadas personas y del control que deben ejercer con respecto a la observancia de normas que interesan al orden público”.¹⁶⁰

En el actual esquema mexicano de la estructura político-administrativa federal, la Procuraduría General de la República se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, pero formalmente fuera de la administración pública; el titular de dicha dependencia preside al Ministerio Público de la Federación entre cuyas atribuciones figuran las de:

¹⁵⁹ *Vid.* Libardo Rodríguez Rodríguez, *Estructura del poder público en Colombia*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 1999, p. 143.

¹⁶⁰ José Alberto Garrone, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, LexisNexis Argentina, 2005, t III, p. 351.

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Investigar y perseguir los delitos del orden federal;
- Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa;
- Determinar el no ejercicio de la acción penal;
- Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido;
- Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;
- Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables;
- Ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia;
- Solicitar las medidas cautelares que procedan, en términos de la legislación aplicable, así como la constitución de garantías para los efectos de la reparación del daño;
- Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos por la ley;
- Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales;
- Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño;
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el procedimiento respectivo, y
- Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos.

1. Antecedentes históricos de la institución encargada del Ministerio Público

Se dice que los antecedentes de la institución encargada del Ministerio Público se remontan a las magistraturas griegas de los *heliastas*, que integraban una especie de tribunal inferior al Areópago, y de los *temostéti*, que tenían a su cargo la obligación de denunciar la comisión de delitos ante la asamblea del pueblo con el fin de que se designara un portavoz de la acusación.

En la primitiva Roma todo ciudadano tenía derecho a ejercer acusación, pero más tarde se designaron magistrados que tenían por función el ejercicio de la acción penal; tanto Catón como Cicerón ejercieron esa función en representación de la ciudadanía. Francesco Manduca, a principios del siglo

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

pasado, consideró que “cuando el romano se adormeció en una indolencia y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta consciencia del derecho”.¹⁶¹

Entre los magistrados cuyas atribuciones eran, en alguna medida, equiparables a las del actual Ministerio Público, figuraron los *curiosi*, los *prefectus urbis*, los procónsules, los *advocati fisci* (abogados del fisco), y el *procurator Caesaris* del imperio.

En Francia, en el siglo XIV, aparecieron dos nuevos cargos públicos: el abogado del rey [que atendía los litigios en que el monarca tenía interés directo] y los *Procureurs du Roi* [que se encargaban de los procedimientos] con perfiles bastante parecidos al Ministerio Público actual.¹⁶²

La Revolución Francesa (dice José Franco Villa), al transformar las instituciones monárquicas, encomienda las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, a Comisarios encargados de promover la acción penal y de ejercitar las penas y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el juicio.¹⁶³

Mas los antecedentes históricos inmediatos del Ministerio Público mexicano radican en el derecho hispano que estuvo vigente durante tres siglos en la Nueva España [del que tomamos las figuras de los fiscales y procuradores de las reales audiencias], y en el derecho estadounidense [del que recogimos la figura del *attorney general* de su organización judicial] que empezó a formarse a finales del siglo XVIII al independizarse los Estados Unidos de Inglaterra.

En nuestro país, durante la época de la Colonia, la institución del Ministerio Público estuvo, por lo menos desde el reinado de Felipe II, implícitamente a cargo de fiscales y de promotores o procuradores fiscales cuyas atribuciones principales consistieron en defender en representación del monarca los intereses tributarios de la Corona; perseguir a los autores de los delitos y acusarlos en el proceso penal, y asesorar a los tribunales, en especial, a las audiencias.

¹⁶¹ Francesco Manduca, *El procedimiento penal y su desarrollo científico*, trad. Ángel Pintos y Pintos, Madrid, La España Moderna, 1897, p. 101.

¹⁶² Juventino Víctor Castro, *El ministerio público en México*, México, Porrúa, 1976, pp. 22-23.

¹⁶³ José Franco Villa, *El ministerio público federal*, México, Porrúa, 1985, p. 14.

María Guadalupe Fernández Ruiz

La Cuarta de las *Siete Partidas* de Alfonso el Sabio, en el Título 18 de la Ley 12, definía al fiscal como: “*Home que es puesto para razonar et defender en juicio todas las cosas et los derechos que pertenecen a la cámara del Rey*”.

La Ley I del Título 18 (Folio 233) de la Recopilación de Indias, expedida por Felipe IV en Madrid, el 5 de octubre de 1626, dispuso:

Es nuestra merced y voluntad, que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal. Y porque a los más antiguos pueden ocurrir tantos negocios y pleitos civiles, que les falte tiempo, y los del Crimen se hallen más desocupados: Mandamos a nuestros Virreyes del Perú y Nueva España, que provean y ordenen, que siendo necesario se repartan entre los dos fiscales los pleitos, causas y negocios, como mejor les pareciere, de forma que en su vista y determinación no haya alguna dilación.¹⁶⁴

Las atribuciones de los fiscales las explicó el profesor de la Universidad de Buenos Aires, Enrique Ruiz Guiñazú de la siguiente manera:

Los fiscales cuidaban de las causas públicas y de las del soberano. Defendían los pleitos de la Real Hacienda; seguían las de condenaciones hechas por los fieles ejecutores a mercaderes y regatones, por lo que vendían y compraban, contrariando las ordenanzas. Hacían la defensa de los oficiales reales. Defendían también, ‘la jurisdicción, patronazgo y hacienda real’; cuidando del ‘castigo de los pecados públicos, dando cuenta al rey de todo, y de cuanto más convenga al real servicio’¹⁶⁵.

Como puede observarse, durante la época de la Colonia, correspondía al Fiscal, funcionario adscrito a la Real Audiencia, el ejercicio de la función de procuración de justicia y de la función de persecución de los delincuentes; la *Constitución de Apatzingán de 1814*, retomó la figura del Fiscal y, de acuerdo con la tradición colonial, lo adscribió al Supremo Tribunal de Justicia, al disponer: “Habrán dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, este desempeñará las funciones de ambos destinos; lo que se entenderá igualmente de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años”.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *Recopilación de leyes de los reynos de las indias, mandadas imprimir, y publicar por la magestad católica del rey don Carlos II nuestro señor*, Madrid, Julián de Paredes, 1681, edición facsimilar, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1973, t. I, libro II, p. 233.

¹⁶⁵ Enrique Ruiz Guiñazú, *La magistratura indiana*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1916, p. 252.

¹⁶⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 50.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

En la misma tesitura, la *Constitución Federal de 1824* dispuso: “Art. 124. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente”.¹⁶⁷

Conforme al artículo 127 de la referida Constitución de 1824, el fiscal era designado, junto con los demás miembros de la Corte Suprema de Justicia, por las legislaturas de los estados, por mayoría absoluta de votos.

Asimismo, la Constitución en cita, dispuso la existencia de fiscales de menor rango, denominados promotores fiscales que junto con los jueces letrados, en los términos del artículo 140 de dicho ordenamiento, integraban los tribunales de circuito. “140. Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes”.¹⁶⁸

La Constitución de 1836 mantuvo, en la quinta de sus leyes, la figura del fiscal inserto en la Suprema Corte de Justicia:

Art. 2.- La Corte Suprema se compondrá de once Ministros y un Fiscal”.¹⁶⁹

Otro tanto hizo la Constitución de 1857, la que además del Fiscal, agregó la figura del Procurador General para integrar, junto con once ministros propietarios, y cuatro supernumerarios, la Suprema Corte de Justicia.

Las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, expedidas en 1853 durante la dictadura santanista previeron, en su artículo 9, el nombramiento de un procurador general de la nación.¹⁷⁰ En tanto que, el artículo 91 de la Constitución de 1857 dispuso: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general”.

La figura del Procurador General de la República apareció merced a la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, que modificó su artículo 91 para que tanto el Fiscal como el Procurador General dejaran de figurar en la integración de la Suprema Corte de Justicia, y en el nuevo texto del artículo 96, conforme al cual: “Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la

¹⁶⁷ *Idem.*, p. 186.

¹⁶⁸ *Idem.*, p. 189.

¹⁶⁹ *Idem.*, p. 230.

¹⁷⁰ *Idem.*, p. 483.

María Guadalupe Fernández Ruiz

República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”. Con esta reforma se pretendió poner fin a la inequitativa situación de que el Poder Judicial fuese, a la vez, juez y parte.

El Constituyente de Querétaro estableció las bases del Ministerio Público de la Federación y de la Procuraduría General de la República en los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917.

En los párrafos del trigésimo séptimo al trigésimo noveno del Mensaje y Proyecto de Constitución presentado el 1º de diciembre de 1916 en Querétaro, el primer jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza hizo las siguientes reflexiones:

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la Judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

El texto original del artículo 21 constitucional atribuyó la persecución de los delitos al Ministerio Público y a la Policía Judicial subordinando ésta a la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

En cuanto al Procurador General de la República, el Constituyente de Querétaro, inspirado, como señalé antes, en la figura del *attorney general* estadounidense, le agregó la facultad de asesor jurídico del Ejecutivo federal.¹⁷¹

¹⁷¹ Fix Zamudio, Héctor, “Ministerio público”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2001, t. I-O, p. 2524.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

En tanto que el texto propuesto, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza para el artículo 102 fue aprobado sin discusión íntegramente, en la 54ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro celebrada el domingo 21 de enero de 1917, quedando la Procuraduría General del Ejecutivo como una dependencia del Ejecutivo Federal en los siguientes términos:

Artículo 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El procurador general de la República intervendrá provisionalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y entre aquellos que se susciten entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Aun cuando el artículo relativo a la Procuraduría General de la República debiera estar en el Capítulo III, del Título Tercero, de la Constitución, por tratarse de una dependencia del Poder Ejecutivo, el Constituyente queretano lo ubicó en el Capítulo Cuarto de dicho título correspondiente al Poder Judicial, situación que explica el doctor Héctor Fix-Zamudio de la siguiente manera:

El artículo 102, apartado A, de la Constitución federal, se encuentra dentro del Capítulo IV, del Título III, relativo al Poder Judicial federal, en virtud

María Guadalupe Fernández Ruiz

de la inercia de su encuadramiento en el texto original de la Constitución federal de 1857, debido a que entonces el procurador general formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, según se ha dicho, pero a partir de la reforma de 1900 y después en la carta de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo de la Federación.¹⁷²

2. El debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil

En septiembre de 1932 tuvo lugar en México la celebración del Congreso Jurídico Nacional en cuyo seno se desarrolló la parte final de un debate muy interesante, iniciado epistolariamente entre los licenciados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, sobre las atribuciones de la Procuraduría General de la República.

El debate de referencia tuvo como preámbulo la “Circular Número 1, de la Procuraduría General de la República, que contiene la orientación general a que deberán sujetarse los CC. Agentes del Ministerio Público Federal en el desempeño de sus funciones”, fechada el 13 de septiembre de 1932, y la carta que el licenciado Luis Cabrera dirigió, el 15 de septiembre de 1932, al licenciado Emilio Portes Gil, a la sazón Procurador General de la República.

En la Circular de referencia, el licenciado Emilio Portes Gil [entonces Procurador General de la República] aludió a la buena fe y a la equidad que debe caracterizar al Ministerio Público, y enfatizó su doble carácter de encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal y de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, al afirmar:

“Para los gobiernos emanados de la Revolución el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia.

Es medular esta noción como espíritu de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, en cuanto a la acción jurídica y social del Ministerio Público, por una parte como encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal represiva y, por otra, como consejero jurídico el Procurador de la República del Ejecutivo.

La acusación sistemática del Ministerio Público sería en esta época una remembranza inquisitorial muy ajena a las nuevas orientaciones del

¹⁷² Fix-Zamudio, Héctor. Comentario al artículo 102, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2000 p. 142.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Derecho Público y del Derecho Penal Moderno, que de expiatorio está pasando a ser protector, al mismo tiempo que de los intereses individuales de los intereses sociales”.¹⁷³

Enterado del contenido de la mencionada Circular, el licenciado Luis Cabrera envió, el 15 de septiembre de 1932, una carta al licenciado Emilio Portes Gil en la que, entre otras cuestiones, manifestó:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del *Poder Ejecutivo*, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante.

De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo.

Para usted no es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos.¹⁷⁴

Para corregir el doble y, a su juicio, casi incompatible papel del Ministerio Público, el licenciado Cabrera propuso que el titular del Ministerio Público tuviera la dignidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la

¹⁷³ “Circular Número 1, de la Procuraduría General de la República, que contiene la orientación general a que deberán sujetarse los CC. Agentes del Ministerio Público Federal en el desempeño de sus funciones”. *La misión constitucional del Procurador General de la República*, México, Ed. Cultura, pp. 9-10.

¹⁷⁴ “Carta del C. Licenciado Luis Cabrera, dirigida al C. Licenciado Emilio Portes Gil, Procurador General de la República”, *La misión constitucional del Procurador General de la República*, México, Ed. Cultura, p. 16.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Nación de la que debería formar parte, y que su designación estuviera a cargo del Congreso de la Unión, de suerte que el Ministerio Público fuese independiente del Poder Ejecutivo y pagado por el Poder Judicial; además propuso que por separado del Ministerio Público, hubiera un abogado o Procurador General de la Nación que fuera un órgano del Poder Ejecutivo y dependiera directamente del presidente de la República con la categoría de Secretario de Estado.

En el desarrollo del Congreso Jurídico Nacional de 1932, ambos juristas agregaron diversos argumentos para defender sus puntos de vista, acerca del doble papel del Procurador General de la República, Portes Gil defendiendo su compatibilidad y Cabrera sosteniendo lo contrario.

Después de más de seis décadas, la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, concedió la razón al licenciado Luis Cabrera, al retirar al Procurador General de la República la función de consejero jurídico del gobierno, misma que dispuso quedara a cargo “de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

3. Naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República

Originalmente, la Constitución de 1917 no hizo distinción entre administración centralizada y administración paraestatal, fue el Constituyente Permanente el que, al reformar el artículo 90 constitucional estableció esa diferenciación; concomitantemente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su primera versión (diciembre de 1976), precisó en su artículo primero las dependencias, incluida la Procuraduría General de la República, que integraban a la administración pública centralizada, y por tanto, subordinadas al Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de diciembre de 1983, confirmó expresamente a la Procuraduría General de la República como una dependencia del Ejecutivo Federal, al disponer:

Artículo 1.- La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Además de ser una dependencia del Poder Ejecutivo, la Procuraduría General de la República se mantenía en diciembre de 1983 como parte integrante de la administración pública federal centralizada, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en la época.

El *Diario Oficial de la Federación* publicó, el 31 de diciembre de 1994, la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional en razón de la cual dispuso que la designación que el titular del Ejecutivo federal haga del Procurador General de la República, requiere ser ratificada por el Senado; además retiró a dicho funcionario la función de consejero jurídico del gobierno, misma que dispuso quedara a cargo “de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”, la cual vino a ser una nueva dependencia de la administración pública federal: la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A la reforma constitucional a que se refiere el párrafo anterior, se agregó la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, a efecto de que la Procuraduría General de la República, formalmente ya no formara parte de la administración pública federal, para lo cual la retiró de la lista de dependencias de la administración pública federal centralizada, contenida en la referida Ley Orgánica.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de mayo de 1996, dispuso:

Artículo 1°. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular el Procurador General de la República les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Como puede apreciarse, el ambiguo precepto antes transcrito no señalaba en qué calidad se ubicaba, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, pero en artículo posterior dicha Ley, en consonancia con la citada reforma de 1994 al apartado A del artículo 102 constitucional, establecía que el Procurador General de la República podía ser removido libremente por el Ejecutivo Federal, en clara evidencia de dependencia a éste, por lo que es dable entender que, pese a no pertenecer

María Guadalupe Fernández Ruiz

ya a la administración pública federal centralizada, se mantuvo como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

Erróneamente, hubo quienes interpretaron que la Procuraduría General de la República, no obstante no aparecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se mantenía dentro de la administración pública centralizada, porque el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República disponía la salvedad de que: “Para los efectos del Título Cuarto de la *Constitución General de la República*, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, todas las personas que desempeñen un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución”.

Efectivamente, erraban quienes hacían tal interpretación del artículo 56 de la ley en comento, porque esa salvedad de considerar a la Procuraduría General de la República como integrante de la administración pública federal centralizada, era sólo para efecto de que los servidores públicos adscritos a ella continuaran sujetos a las responsabilidades propias de quienes laborasen en la administración pública federal o en el Distrito Federal, como establecía –y establece– el Título Cuarto de la Constitución, pues sin esa salvedad ya no podrían reputarse como servidores públicos los de la mencionada Procuraduría, porque ésta dejó de pertenecer formalmente a la administración pública federal, y por tanto no sería posible imputarles las responsabilidades previstas en el citado Título Cuarto, a menos que se reformara ese precepto constitucional, para que expresamente incluyera a quienes trabajasen en esa dependencia del Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1996 fue abrogada por la del mismo nombre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre del 2002 cuyos artículos 1º y 67 reprodujeron, en esencia, lo que establecían los artículos 1º y 56, respectivamente, de la abrogada ley homónima de 1996.

Situación semejante se dio con la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de mayo del 2009 que abrogó a su homónima del 2002, pero que en su artículo 1º ubica a dicha institución dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, pero formalmente fuera de la administración pública federal, a pesar de que su artículo 79 señale:

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la misma, están sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con lo dispuesto en el Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Como resultado de la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, la Procuraduría General de la República, formalmente, dejó de formar parte de la administración pública federal, por lo cual ya no figura en la lista de dependencias de la administración pública federal centralizada, sin aparecer tampoco entre las integrantes de la administración pública paraestatal, situación que, a la luz de la doctrina jurídica y de la doctrina administrativa resulta anómala, porque dicha institución es una dependencia del Ejecutivo Federal, con atribución de funciones indiscutiblemente administrativas, como son la persecución de los autores de los delitos y la procuración de justicia, que a semejanza de las dependencias de la administración pública centralizada se organiza jerárquicamente, cuenta con órganos desconcentrados, y su titular puede ser removido libremente por el presidente de la República [recordemos que un cuadrúpedo que come como perro, ladra como perro, y corre como perro es un perro], por lo que estamos ante el caso de una institución pública, que por arbitrariedad del legislador deja de ubicarse en el ámbito que lógica y doctrinalmente le corresponde, que es el de la administración pública centralizada.

4. Reestructuración de la Procuraduría General de la República

A consecuencia de que dejó de haber un partido hegemónico en el sistema político mexicano, la actividad política se ha judicializado, como lo comprueban los numerosos casos de acusaciones penales y administrativas presentadas por y en contra de partidos políticos, o de sus miembros y simpatizantes; y por el contrario, la procuración e impartición de justicia se han politizado, lo que ha dado lugar a la creciente creencia de que la Procuraduría General de la República actúa de manera facciosa y partidista, para beneficiar al partido en el gobierno y perjudicar a los partidos de oposición.

Para evitar la actuación facciosa del Ministerio Público, y en aras de la credibilidad del mismo, se ha planteado reiteradamente que la Procuraduría General de la República se convierta en organismo constitucional autónomo.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En resumen, la Procuraduría General de la República es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, pero formalmente ajena a la administración pública; a su titular lo designa el presidente de la República con aprobación del Senado, mas el Ejecutivo puede removerlo sin autorización senatorial, circunstancia que acusa el estado de sumisión en que se halla el Procurador General de la República respecto del presidente de la República, lo cual va en detrimento de la autonomía, de la imparcialidad y de la neutralidad política con que debiera conducirse el Ministerio Público.

La ubicación de la Procuraduría General de la República, fuera del ámbito de la administración pública federal, en la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no fue asunto que mereciera debate alguno en procedimiento legislativo relativo a dicho ordenamiento legal, cuyos aspectos más relevantes se consignan en el Boletín 4071 de la Cámara de Diputados que en su parte relativa se reproduce a continuación, en el que no existe mención alguna a ese tema:

La Comisión de Justicia, que preside el diputado César Camacho Quiroz, validó el dictamen por el que se expide una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a fin de dotar a ésta de nuevas bases de organización y estructuración para ampliar su capacidad operativa y combatir con mayor fuerza la criminalidad.

Camacho Quiroz informó que la creación de dicho ordenamiento es acorde a la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal.

Refirió que uno de los temas que suscitó mayor debate en los grupos técnicos de trabajo fue el relacionado con la policía única y agregó que en el dictamen se mantiene, para la Procuraduría, su policía ministerial, conforme a la Ley de Seguridad Pública recientemente aprobada por la Cámara de Diputados.

“Ustedes recuerdan que una posición original había sido la creación de una sola policía, que estando también al servicio del Ejecutivo federal pudiera atender los lineamientos de la Procuraduría. Al final, en el dictamen se mantiene, para la Procuraduría, su policía ministerial, conforme con la Ley de Seguridad Pública recientemente aprobada”.

“El órgano del Estado mexicano encargado de la persecución de delincuentes y de la investigación de delitos (PGR) requiere una reingeniería, una nueva visión y organización para cumplir eficientemente con sus funciones”.

Se menciona en el documento que con la nueva Ley se pretende una estructura funcional del Ministerio Público basada en la especialización

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

y coordinación regional que permitirá atender criterios objetivos de incidencia delictiva, circunstancias geográficas, nivel poblacional, entre otros.

Además, se preserva a una policía investigadora, como auxiliar del Ministerio Público de la Federación (MPF), denominada Policía Federal Ministerial (PFM), en congruencia con la terminología utilizada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se establece que son auxiliares suplementarios del MPF los agentes del MP, las policías del Distrito Federal, de los estados y los municipios, así como los peritos y las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas.

Se crea la figura de oficial ministerial de la Procuraduría General de la República, que auxiliará al MPF y se incorporan disposiciones sobre requisitos de ingreso y de permanencia de los agentes de la policía ministerial, así como en materia de obligaciones, desarrollo y sanciones.

Los servidores públicos encargados de la procuración de justicia estarán debidamente calificados bajo nuevos procesos de certificación y profesionalización, con controles de confianza, desempeño y competencias.

También se crea una Visitaduría General como órgano de evaluación de la actuación del MPF; agentes de la PFM y peritos, así como de supervisión, inspección, fiscalización y control de los servidores públicos de la PGR.

“Esto ayudará a infundir confianza en la sociedad, ya que se da la oportunidad al particular, ya sea imputado, víctima u ofendido a presentar quejas por presuntas irregularidades o incumplimiento de los obligaciones del MP”.

El dictamen también reforma el párrafo cuarto del artículo 197 de la Ley de Amparo y adiciona un artículo 16 Bis al Código Federal de Procedimientos Penales.

El que no forme parte de la administración pública federal no es obstáculo para que la Procuraduría General de la República quede sujeta a las leyes que regulan la actividad de dicha administración, como expresamente disponen la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, la Ley Anual de Ingresos de la

María Guadalupe Fernández Ruiz

Federación, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La administración pública federal queda sujeta a las leyes antes referidas, por lo que para que también sean aplicables a la Procuraduría General de la República, la incluyen expresamente en sus respectivos textos, puesto que sin tal mención explícita no le serían aplicables dichos ordenamientos, dado que dicha institución no forma parte formalmente de la administración pública federal.

Para que el Ministerio Público Federal actúe con la neutralidad política, imparcialidad y autonomía que le deben caracterizar se hace preciso que la Procuraduría General de la República, en la que se encuentra inserto, se convierta en organismo constitucional autónomo, que no reciba órdenes ni instrucciones del Poder Ejecutivo, ni de ninguna otra autoridad, institución o persona, cuyo titular y principales colaboradores deberán carecer de militancia política, ser profesionales del derecho con amplia experiencia, reconocido prestigio y probidad impoluta. El procedimiento para su nombramiento debería evitar que este ocurra en razón de filias o fobias partidistas, religiosas o ideológicas.

La tendencia actual, en el derecho comparado, es retirar al Ministerio Público de los ámbitos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, constituyéndolo como un organismo independiente sin adscripción a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.

En Argentina, por ejemplo, de acuerdo con la reforma de 1994, el artículo 120 constitucional dispone que “El ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República”.

Por su parte, la *Constitución Política de Colombia de 1991*, dedica su Título VI a la organización de la rama legislativa, el VII a la organización de la rama ejecutiva, y el VIII a la de la rama judicial; en tanto que de la organización del Ministerio Público se ocupa en el Título IX, en cuyo artículo 275 dispone que el Procurador General de la Nación [elegido por el Senado de entre la terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Estado] es el supremo director del Ministerio Público, de lo que se infiere su autonomía, habida

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

cuenta que no está subordinado a ninguna de las tres ramas tradicionales del poder público colombiano, ni a ninguna otra autoridad.

III. Creación inconstitucional de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria

La falta de aseo jurídico propició, por ejemplo, la aparición en México de la empresa pública descentralizada, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios [ya fuera organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria] sin que tuviera sustento constitucional; entre los primeros organismos descentralizados figuraron la Comisión Federal de Electricidad [creada, en uso de facultades extraordinarias por el presidente Lázaro Cárdenas del Río mediante Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de agosto de 1937] y Petróleos Mexicanos [creado mediante Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de junio de 1938].

El texto original del artículo 73 constitucional no incluyó, entre las facultades otorgadas al Congreso, la creación de instituciones de la administración pública distintas a la secretaría de Estado o al departamento administrativo, por lo que la creación, dentro de la administración pública federal, de personas jurídicas distintas del Estado, como el organismo descentralizado y la empresa de participación estatal mayoritaria, resultaba inconstitucional.

Para la creación de las referidas instituciones públicas no podían invocarse las llamadas facultades implícitas que la última fracción del artículo 73 constitucional confiere al Congreso de la Unión: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

En efecto, las llamadas facultades implícitas del Congreso de la Unión, en tanto legislador ordinario, no le permiten crear cuanta institución se le pueda ocurrir; así, por ejemplo, no puede restablecer el llamado “Poder Conservador”, previsto en la Constitución de 1836, o crear el “Supremo Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, como no pudo crear el “Consejo de la Judicatura Federal” en tanto no se hizo la reforma constitucional que previno su creación.

En la República Federal de Alemania, el Tribunal Constitucional reconoce la existencia de tres variedades de facultades implícitas:

María Guadalupe Fernández Ruiz

- La que se desprende de una conexión material con una facultad explícita: “estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada, sin al mismo tiempo normar otra materia no expresamente atribuida, esto es, cuando la invasión de ámbitos no conferidos es condición imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde expresamente a la Federación”;¹⁷⁵
- También se presume la existencia de la que va aparejada a facultad explícita: “cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los *Länder* que no sería razonable escindirlos”;¹⁷⁶
- La que es consecuencia de la misma naturaleza de las cosas, apoyada “en el principio jurídico no escrito de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, puesto que constituyen asuntos privativos suyos, sustraídos *a priori* a cualquier competencia legislativa particular”.¹⁷⁷

A juicio de Felipe Tena Ramírez, la facultad implícita sólo puede invocarse justificadamente “cuando se reúnan los siguientes requisitos: 1° la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse; 2° la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que, sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3° el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita”.¹⁷⁸

Con apego al criterio de Tena Ramírez se puede sostener, a la luz del texto original de la Constitución de 1917, la inconstitucionalidad de la creación de entidades paraestatales [organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos], habida cuenta que: *i.* No existía facultad explícita alguna del Congreso que no pudiera ejercerse por no poder crear entidades paraestatales; *ii.* El Congreso no requería de la posibilidad de crear entidades paraestatales para ejercer sus facultades explícitas; *iii.* Para crear entidades paraestatales durante el primer medio siglo de vigencia de la Constitución, el Congreso no adujo la necesidad de usar facultad implícita respecto de las empresas descentralizadas que creó.

¹⁷⁵ Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la Ley Fundamental” en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, ed. y trad. de Antonio López Pina, Madrid, 1996, p. 644.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1964, p. 119.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

A mayor abundamiento se debe tener presente que la aparición en el texto original de la Constitución de 1917 de la figura del Departamento Administrativo, dentro de la Administración Pública Federal, obedeció al propósito del Constituyente de encomendar a ese tipo de dependencia del Poder Ejecutivo, las atribuciones meramente administrativas y la prestación de servicios públicos, según se afirmó expresamente en el dictamen de la Comisión integrada por los constituyentes Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, presentado en la sesión vespertina del martes 16 de enero de 1917, del tenor siguiente:

“Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etcétera, o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, políticas y administrativas; son los otros los que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación de un buen servicio al público en el ramo que se les encomiende y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Por esto ha parecido a la Comisión que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México, pero otros pueblos no sólo de mayor cultura, sino también de intensa vida social y económica han demostrado estar de acuerdo con las condiciones que el desarrollo comercial y en general la vida moderna exigen para los servicios públicos administrativos. (...)

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán ‘departamentos administrativos’, cuyas funciones en

María Guadalupe Fernández Ruiz

ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán exclusivamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico”.¹⁷⁹

Inserto la amplia transcripción anterior para evidenciar la inconstitucionalidad de cuantos organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos se crearon en México dentro de la administración pública federal hasta antes del 22 de octubre de 1981, fecha en que cobró vigencia la reforma del artículo 90 constitucional que modificó radicalmente su estructura, al dividirla en centralizada y paraestatal, pues hasta entonces, la única forma de organización de la administración pública federal prevista constitucionalmente era la de la centralización administrativa que tenía como producto a la administración pública centralizada, integrada con dos tipos de dependencias: la secretaría de Estado y el departamento administrativo, ambos con la posibilidad de contar con órganos desconcentrados.

La creación, por ejemplo, de la Comisión Federal de Electricidad en 1937, como la de Petróleos Mexicanos en 1938, y de Ferrocarriles Nacionales de México en 1940, contrarió a la Constitución, porque debió aprovecharse la figura del departamento administrativo prevista en la misma, para desempeñar las actividades, en ningún caso políticas sino eminentemente administrativas y de prestación de servicios públicos que se encomendaron a dichas instituciones, como lo proyectó el Constituyente de Querétaro, y no por la descentralización administrativa que se prefirió, en contra de la Constitución, con la que dio inicio, viciada de origen, la administración pública federal descentralizada o paraestatal.

Debo hacer notar que Ferrocarriles Nacionales de México fue creado, con apego a la Constitución, como un departamento administrativo para administrar los bienes de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, empresa privada expropiada por causa de utilidad pública, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de junio de 1937; sin embargo, fue sustituido dicho departamento administrativo por la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles

¹⁷⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Edición de la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Federación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, t. II.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Nacionales de México, creado por ley de 30 de abril de 1938, que a su vez fue sustituido el 31 de diciembre de 1940 por el organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, creado mediante decreto presidencial.

El reconocido profesor José Castro Estrada, quien fuera ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, posteriormente, primer director general del organismo descentralizado Productos Forestales Mexicanos [Proformex], en un intento de acreditar la constitucionalidad de los organismos descentralizados creados a partir de la reforma de 1942 al artículo 123 constitucional afirmó que antes de dicha modificación, tales organismos estaban prohibidos porque los artículos 90 y 92 constitucionales sólo hablaban de secretarías de Estado y de departamentos administrativos; sin embargo, hubo muchos establecimientos de este tipo desde años antes, pero todos ellos eran contrarios a la Constitución, hasta 1942, año en que al modificarse el artículo 123 constitucional, se incluyó en su fracción XXXI una alusión a “las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal”, a efecto de hacer de la competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a dichas empresas.¹⁸⁰

Como puede apreciarse, la opinión del profesor Castro Estrada es inadmisibles, y contradictoria consigo misma, ya que por una parte reconoce la inconstitucionalidad de los organismos descentralizados creados antes de la reforma de 1942 al artículo 123 constitucional –por considerar que estaban prohibidos–; sin embargo, estima que por la sola modificación constitucional, que reservó a las autoridades federales la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a esos organismos descentralizados inconstitucionales y prohibidos, automáticamente se reforma el esquema unitario de la administración pública federal organizada exclusivamente conforme a la centralización administrativa, lo cual es absurdo, porque en todo caso esa competencia podrá emplearse sólo a partir de que se modifique constitucionalmente la estructura de la administración pública federal, lo cual ocurrió hasta 1981, al reformarse el artículo 90 constitucional, para dar cabida a la administración paraestatal [o descentralizada], junto a la administración centralizada, la que en los términos del entonces vigente texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integraba con la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y los fideicomisos públicos.

Mas, para no violar la Constitución, no sólo pudo aprovecharse la figura del departamento administrativo para crear en su molde, por ejemplo, a la Comisión Federal de Electricidad en 1937, a Petróleos Mexicanos en

¹⁸⁰ José Castro Estrada, *Derecho administrativo*, México, apuntes tomados de su cátedra, taquígrafo y editor Francisco Walker, México, DF, s/f, p. 217.

María Guadalupe Fernández Ruiz

1938 y a Ferrocarriles Nacionales de México en 1940, pues bien se pudo haberlos creado en el troquel del órgano desconcentrado, puesto que éste forma parte de la administración pública centralizada, y por consecuencia su creación no requería de reforma constitucional; así, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, bien pudieron haberse creado como órganos desconcentrados de la Secretaría de la Economía Nacional; en tanto que Ferrocarriles Nacionales de México, bien pudo haber nacido como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con lo cual no se hubiera infringido el diseño constitucional de la administración pública federal, bajo el esquema exclusivo de la centralización administrativa, aun cuando no hubiera respetado el criterio del Constituyente queretano de que la secretaría de Estado [de la que formaría parte el órgano desconcentrado] sólo se ocupase de asuntos políticos o político-administrativos, mas no de los asuntos netamente administrativos o de prestación de servicios públicos.¹⁸¹

Debo enfatizar que mis anteriores señalamientos en torno al departamento administrativo, a las empresas de participación estatal mayoritaria, y a los organismos descentralizados, no significan que yo considere, en lo abstracto, más idóneo al primero que a los últimos para la prestación de servicios públicos o la realización, por parte del Estado, de otras actividades económicas, sino que están dirigidas a demostrar que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, creadas antes de que entrase en vigor la reforma de 1981 al artículo 90 constitucional, fueron indebidas por contrariar al esquema de organización administrativa previsto en dicho numeral de la Constitución, basado hasta entonces exclusivamente en el troquel de la administración centralizada, con dos tipos de dependencias: la secretaría de Estado y el departamento administrativo.

IV. La pretendida personificación de órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica

Prueba fehaciente del descuido y displicencia con que, en ocasiones, se crean en nuestro país las instituciones de la administración pública fue la creación del órgano desconcentrado de la Secretaría de Obra Pública, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, “Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa del Estado de Guanajuato”, mediante decreto gubernativo número 194, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* del 7 de mayo del 2004.

¹⁸¹ Venustiano Carranza compartió este criterio del Constituyente queretano, como lo demuestra el hecho de haber creado en 1917 los departamentos administrativos de Aprovisionamientos Generales, de Contraloría y de Establecimientos Fabriles y Militares.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

El referido órgano desconcentrado tuvo como objeto, impulsar la promoción de acciones de infraestructura de obra pública y servicios en materia educativa, en coordinación con las instancias federales y municipales, de conformidad con las disposiciones normativas. Dentro de sus facultades figuraron las de:

- Establecer la política estatal para el desarrollo de la infraestructura educativa;
- Apoyar en la elaboración del Programa Anual de Obra, cuando se trate de infraestructura educativa;
- Proponer al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), previo acuerdo con el Secretario de Obra Pública, las mejoras que considere convenientes a las normas y especificaciones de construcción, y
- Promover la celebración de convenios, con los municipios, para la concurrencia de recursos financieros en las obras incluidas en el Programa Anual de Obra, así como para el mantenimiento de la infraestructura educativa.

Para la dirección y administración del “órgano desconcentrado” en cita, se previno la existencia de un Consejo Directivo y de un Director General, siendo el primero la máxima autoridad del órgano. Se dispuso que el Consejo Directivo estuviese presidido por el Secretario de Obra Pública, e integrado, además, por los titulares de las secretarías de Educación; de Desarrollo Social y Humano; de Finanzas y Administración; y de la Gestión Pública del Gobierno del Estado; así como por el Director General del órgano, y por sendos representantes de la Secretaría de Educación Pública, del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas [lo cual es indebido, pues entraña la imposición de una obligación a una entidad de la administración pública federal], y hasta cuatro representantes de organizaciones sociales, designados por el gobernador del Estado [lo cual también es indebido, pues el gobernador no debe determinar quiénes representan a las organizaciones sociales].

Es de hacerse notar que en el Estado de Guanajuato se han creado otros órganos desconcentrados, como el Consejo Estatal para la Asistencia, la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Guanajuato, el Consejo Guanajuatense para la Prevención del SIDA, Perforaciones Guanajuato, Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, los cuales tienen en común las características siguientes:

- Forman parte de la administración pública del estado;
- No tienen personalidad jurídica propia;

María Guadalupe Fernández Ruiz

- No tienen patrimonio propio, pero tienen un conjunto de bienes asignados para la consecución de sus fines;
- Carecen de presupuesto propio, pero se les asignan partidas presupuestales específicas;
- Tienen poder decisorio en ciertas materias, y
- Fueron creados mediante reglamento, decreto o acuerdo del Gobernador del Estado.

La creación del mencionado órgano desconcentrado guanajuatense representó una aberración jurídica contraria a la doctrina; por ejemplo, el profesor español Ramón Martín Mateo afirma: “Si hay personalidad jurídica no puede haber desconcentración. A diferencia de la descentralización, la desconcentración no puede crear entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores, a otros inferiores”.¹⁸²

Cabe aclarar que el despropósito de la creación de dicho órgano desconcentrado con personalidad jurídica propia, fue corregido, años después, mediante Decreto Gubernativo número 82, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* de 21 de octubre del 2008, por el cual se extinguió el órgano desconcentrado denominado Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa del Estado de Guanajuato, complementado por el Decreto Gubernativo número 83, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* de la misma fecha, por el que se crea el organismo público descentralizado Instituto de Infraestructura Física del Estado de Guanajuato, que sustituyó al absurdo “órgano desconcentrado”.

V. El Colegio de México, A.C.

El 17 de julio de 1936 se inició la Guerra Civil Española con el levantamiento en armas del destacamento militar acuartelado en Melilla (África), que al día siguiente se extendió a la Península y luego fue encabezado por Francisco Franco; la guerra concluyó después de tres años de sangrientos combates, con el triunfo de los sublevados y el derrocamiento de la República española que fue sustituida por la dictadura franquista.

La derrota republicana provocó el exilio de miles de españoles, muchos de los cuales eran destacados intelectuales que encontraron asilo en México, un grupo de ellos, con el apoyo de presidente Lázaro Cárdenas, el 18 de julio de 1938 fundó el Centro Español de Estudios cuyo patronato se integró con sendos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la

¹⁸² Ramón Martín Mateo, *Manual de derecho administrativo*, Madrid, edición del autor, 1974, p. 177.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Universidad Nacional Autónoma de México, y del Consejo de Enseñanza Superior, establecimiento que, al mes siguiente se transformó en lo que vino a ser un refugio de intelectuales españoles: La Casa de España en México.¹⁸³

Desde la perspectiva jurídica se puede pensar que la Casa de España fue una institución anómala y amorfa de nuestra administración pública federal, configurada por el presidente Lázaro Cárdenas como un apéndice de la Presidencia de la República, encabezada por un patronato cuyos miembros, designados directamente por el Ejecutivo Federal fueron: Alfonso Reyes (presidente), Eduardo Villaseñor, Gustavo Baz, Enrique Arreguín (vocales) y Daniel Cosío Villegas (secretario).

La Casa de España tuvo cuatro categorías de miembros: residentes [de tiempo completo, remunerados conforme a contrato], honorarios [no recibían remuneración y colaboraban esporádicamente], especiales [comisionados por otras instituciones para una colaboración específica con la Casa], y becarios [alumnos distinguidos, encargados de realizar monografías o trabajos especiales].

Entre los miembros residentes figuraron León Felipe, José Gaos, Luis Recasens Siches, y Joaquín Xirau; Ignacio Bolívar fue miembro honorario; Fernando de Buen fue miembro especial; y Leopoldo Zea, becario.

Como bien hiciera notar Clara Lida: “Pequeña en el tiempo, grande en sus logros, La Casa de España en México tuvo que aceptar morir y transformarse para poder sobrevivir y verse proyectada hacia el futuro”.¹⁸⁴

En efecto, el 16 de octubre de 1940, mediante acta constitutiva contenida en la escritura pública número treinta y cinco mil quinientos sesenta y dos (Volumen seiscientos treinta y nueve) de la Notaría Pública Número 57 de la Ciudad de México, los señores licenciado Eduardo Suárez, secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos; licenciado Alfonso Reyes, presidente de La Casa de España en México, en representación de la misma; doctor Gustavo Baz, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, en representación de la misma; licenciado Daniel Cosío Villegas, director del Fondo de Cultura Económica, en representación de este último, como delegado fiduciario del “Banco Nacional Hipotecario”; y don

¹⁸³ Vid. *El Colegio de México, Una idea de casi medio siglo*, México, El Colegio de México, 1987, p. 8.

¹⁸⁴ Lida, Clara *et al.*, *El Colegio de México: una hazaña cultural 1940-1962*, México, El Colegio de México, 1990, p. 27.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Eduardo Villaseñor, director general del “Banco de México, S.A.”, en representación de esta institución, constituyeron, en su calidad de socios fundadores, la asociación civil “Colegio de México”, en los términos de las bases constitutivas y estatutos que la habrían de regir y que se insertaron en la misma acta, de acuerdo con los cuales, los fines de la asociación se hicieron consistir en:

- Patrocinar trabajos de investigación de profesores y estudiantes mexicanos;
- Becar, en instituciones o centros universitarios o científicos, en bibliotecas o archivos extranjeros, a profesores y estudiantes mexicanos;
- Contratar profesores, investigadores o técnicos extranjeros que presten sus servicios en el “Colegio de México” o en instituciones educativas u organismos gubernamentales;
- Editar libros o revistas en los que se recojan los trabajos de los profesores, investigadores o técnicos, a que se refieren los incisos anteriores, y
- Colaborar con las instituciones nacionales y extranjeras de educación y cultura para la realización de fines comunes.

Se determinó como domicilio del Colegio la ciudad de México, sin perjuicio de que pudiera establecer delegaciones en cualesquiera otras ciudades de la República mexicana y del extranjero; y se fijó la duración del Colegio en treinta años prorrogables.

Se previó la existencia de dos categorías de asociados del Colegio: fundadores y contribuyentes. Se precisó que los primeros no podrían ser excluidos de la asociación, quedando obligados al pago de la aportación que cada uno de ellos señaló, sin perjuicio de que pudieran hacer aportaciones adicionales posteriores; los asociados contribuyentes deberían cubrir las cuotas periódicas que la asamblea determinase.

Se previno que un reglamento especial de la asamblea fijaría los derechos de los socios contribuyentes, los cuales sólo podrían ser excluidos por la falta de pago de las cuotas que acuerde la asamblea general; por quedar sujetos a proceso o en general realizar actos indecorosos o incompatibles con los fines de la institución; o por faltar injustificadamente a dos asambleas consecutivas.

Fueron reconocidos como socios fundadores: el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos; La Casa de España en México, que aportó todo su patrimonio y desapareció al fundirse con el Colegio de México [el Colegio asumió las obligaciones contraídas hasta esa fecha por La Casa de España en México]; la Universidad Nacional Autónoma de México; el Banco Nacional Hipotecario, como fiduciario del Fondo de Cultura

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Económica; el Banco de México, Sociedad Anónima. Además se estableció la posibilidad de que otras instituciones o personas fueran admitidas con carácter de socios fundadores dentro de los seis meses siguientes a la constitución del Colegio.

Las aportaciones de los fundadores se establecieron de la siguiente manera:

- El gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos. Trataría que su primera aportación no fuera inferior a \$350,000.00.
- La Casa de España en México, como queda dicho aportó todo su patrimonio y desapareció al fundirse con el Colegio de México.
- La Universidad Nacional Autónoma de México aportó \$35,000.00.
- El Banco Nacional Hipotecario, como fiduciario del Fondo de Cultura Económica, aportó \$5,000.00.
- El Banco de México aportaría lo que aprobara su consejo de administración.

Asimismo, los estatutos señalaron la posibilidad de que el Colegio pudiera recibir legados o donaciones, y previeron que en caso de disolución, los bienes del Colegio de México incrementarían el fideicomiso del Fondo de Cultura Económica.

El gobierno del Colegio se puso a cargo de una junta de gobierno compuesta por seis miembros, que durarían en su encargo cinco años y que podrían ser reelectos. Los miembros de esta junta serían nombrados por la asamblea, y no podrían ser removidos sino por ella, cuando existiera causa grave y siempre que votaren la remoción las cuatro quintas partes de los asociados contribuyentes y la mayoría de los fundadores.

Se asignaron a la junta de gobierno las siguientes atribuciones:

- Realizar todos los actos que demande el cumplimiento de los fines del Colegio y que no estén reservados expresamente a la asamblea;
- Designar a su presidente y también a su secretario. El presidente llevaría la firma de la asociación y tendría, frente a terceros, el carácter de representante jurídico del Colegio. El secretario ayudaría en sus labores al presidente;
- Delegar en su presidente las facultades de administración que estimare convenientes para el mejor servicio del Colegio, sin perjuicio de recuperar su ejercicio cada vez que así lo juzgue oportuno o cuando el presidente solicite la decisión de la junta;
- Recibir las solicitudes de las personas que desearan ingresar como socios contribuyentes, para someterlas a la asamblea general más próxima;
- Establecer delegaciones de conformidad con el artículo segundo;
- Designar al personal administrativo;

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Recibir, de conformidad con el artículo sexto, legados y donaciones, y
- Formular el presupuesto que se sometiera a la aprobación de la asamblea. Las erogaciones que debieran hacerse durante el lapso que transcurriera entre el principio del ejercicio y la asamblea, se sujetarían a las autorizaciones iniciales del presupuesto anterior.

La auditoría de la contabilidad estaría a cargo de un contador público titulado que sería designado por el Banco de México, pudiendo cualquiera de los asociados en todo momento recabar de la junta de gobierno informes acerca de las erogaciones que se hicieran y solicitar los documentos justificativos de las mismas.

Las asambleas serían ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarían una vez al año, y las segundas cuando fueran convocadas por la junta de gobierno, de oficio o a solicitud de cualquiera de los asociados fundadores o del cinco por ciento, por lo menos de los contribuyentes.

La asamblea ordinaria debería ocuparse de revisar y, en su caso, aprobar el balance del ejercicio anterior, teniendo siempre a la vista el informe del auditor. Cuando dicho balance arrojaré utilidad, ésta se destinaría a incrementar el patrimonio del Colegio. Igualmente revisaría y aprobaría el presupuesto de gastos y conocería de los demás asuntos consignados expresamente en el orden del día.

Si del examen del balance y documentos relativos o por el resultado de alguna auditoría apareciera que hubiera lugar a exigir responsabilidades a la junta de gobierno, la asamblea designaría a la persona que debiera intentar las acciones respectivas. Presentada la demanda, o la denuncia o querrela en su caso, la junta quedaría suspendida de pleno derecho en el ejercicio de su encargo hasta que el asunto se resolviera en definitiva por la autoridad competente. La administración quedaría entonces interinamente a cargo de una sola persona designada por los asociados fundadores, a mayoría de votos, quien tendría las facultades que corresponden a un mandatario general.

La primera junta de gobierno quedó integrada de la siguiente manera:

- Presidente: Alfonso Reyes;
- Secretario: Daniel Cosío Villegas, y
- Miembros: Eduardo Villaseñor, Gustavo Baz, Enrique Arreguín y Gonzalo Robles.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

El 22 de abril de 1940 fue expedido el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, mismo que confirió a las escuelas de tipo universitario la libertad de elaborar sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, así como una completa autonomía respecto a sus aspectos administrativos.

La Ley Orgánica de la Educación Pública, publicada en el *Diario Oficial* de 23 de enero de 1942 estableció, en la fracción IV de su artículo 2º, que las universidades, escuelas e institutos de tipo universitario que hubieran obtenido, o en el futuro obtuvieran, reconocimiento o autorización de la Secretaría de Educación Pública, no quedarían sujetas a sus disposiciones, rigiéndose, en consecuencia, por los preceptos contenidos en sus instrumentos de creación.

El 7 de noviembre de 1962, el presidente Adolfo López Mateos expidió el diverso decreto por el cual se reconoció como escuela de tipo universitario al Colegio de México en consideración a que:

- Desde su fundación, en 1939, el Colegio de México había cumplido satisfactoriamente los propósitos que le dieron vida, realizando y fomentando valiosas investigaciones, formando investigadores, manteniendo publicaciones y llevando a cabo una labor intelectual de alto nivel;
- Su desarrollo lo había colocado en condiciones de poner al servicio de la docencia y de la formación de profesionales y maestros, las experiencias y el personal formados en sus tareas de investigación,
- El Colegio había obtenido ya del Ejecutivo Federal el reconocimiento de validez oficial para los estudios que imparte en el Centro de Estudios Internacionales, y
- Las necesidades de la educación superior en el país recomendaban el fomento de las instituciones de enseñanza superior y principalmente de aquellas que coadyuvaran a la formación de personal docente.

Por las referidas consideraciones, el decreto en cita reconoció como escuela de tipo universitario a El Colegio de México, a los fines y para los efectos de lo ordenado en el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, de fecha veintidós de abril de mil novecientos cuarenta.

En virtud del citado decreto, la Secretaría de Educación Pública debía reconocer validez oficial a los estudios hechos en El Colegio de México, así como a los grados académicos otorgados por éste, y registrar los títulos que

María Guadalupe Fernández Ruiz

el mismo expida, en caso de que las carreras que imparta estén incluidas en la Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° constitucionales.

Además, el decreto en comento dispuso que El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el gobierno federal, gozara de la autonomía que establecían y definían los artículos 4°, 5° y 6° del reglamento citado de fecha 22 de abril de 1940. Consecuentemente, podría impartir todos los conocimientos que deseara, siempre que éstos reunieran las características enumeradas en el artículo 2° de dicho Reglamento; asimismo, elaboraría libremente sus planes de estudios, programas y métodos de enseñanza, pero no podría ponerlos en vigor sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública. Además, tendría completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

De la misma manera, el decreto mencionado facultó al Colegio de México para abrir cursos complementarios o superiores, de las carreras que ofrecía y sostenía en la fecha de dicho decreto, así como establecer otras carreras, afines o diferentes de aquéllas, previa la aprobación de la Secretaría de Educación Pública, tanto respecto de la carrera misma como de los planes de estudios, programas y métodos de enseñanza correspondientes.

También previno el Reglamento en comentario que el Colegio de México, además de lo que disponen los artículos 3° y 4°, quedara sometido a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública, en los términos de los artículos 9° y 10° del reglamento de fecha 22 de abril de 1940.

Igualmente dispuso, el decreto en análisis, que el Colegio de México tuviera personalidad jurídica, y rindiera anualmente a la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública, un informe de las labores del año lectivo que acabara de terminar, con expresión de los cambios habidos en su organización y en su régimen interior.

Cabe hacer notar que el multicitado decreto del 7 de noviembre de 1962 no se refiere exactamente a la asociación civil El Colegio de México, A.C., sino simplemente al Colegio de México, cuya fundación la ubica en el año de 1939, en lugar del año de 1940 que fue el de su creación; además no establece la naturaleza jurídica de la institución, pues sólo señala que tendrá personalidad jurídica, sin aclarar si sustituye a la referida asociación

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

civil o si se trata de la misma fundada más de dos décadas atrás, la que por consiguiente ya tenía personalidad jurídica.

No obstante que el decreto en cita reconoció autonomía al Colegio de México, contradictoriamente lo sometió a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior de la Secretaría de Educación Pública, a la que facultó para autorizar la puesta en vigor de sus planes de estudios, programas y métodos de enseñanza.

Por último, el 19 de agosto de 1998 fue expedido el decreto presidencial que reformó los artículos 1º y 3º del diverso de 7 de noviembre de 1962, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 1º. El Colegio de México tiene por fin impartir educación de tipo superior, así como realizar actividades de investigación y de difusión de la cultura.

Para el cumplimiento de su objeto, el Colegio de México podrá:

- I. Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;
- II. Determinar sus planes y programas de estudio;
- III. Expedir certificados de estudios y otorgar diplomas, constancias, títulos o grados académicos;
- IV. Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y
- V. Administrar su patrimonio y gobernarse a sí mismo.

Artículo 3º. El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el Gobierno Federal, goza de autonomía para impartir todos los conocimientos que desee, elaborar libremente sus planes y programas de estudio, así como sus métodos de enseñanza. Además tendrá completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes; sus relaciones laborales se regirán conforme a las características propias de un trabajo especial.

Dicho decreto de 1998 derogó los artículos 4º [que condicionaba la apertura de cursos complementarios o superiores de las carreras que ofrecía, a la previa aprobación de la Secretaría de Educación Pública], 5º [que exigía como requisito de ingreso para cualquiera de las carreras que tenga establecidas o en el futuro establezca, certificado de educación

María Guadalupe Fernández Ruiz

primaria, de segunda enseñanza y de enseñanza preparatoria, expedidos por cualquier institución que pertenezca al sistema educativo nacional], 6° [que sometía al Colegio de México a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública] y 9° [que imponía al Colegio de México la obligación de rendir anualmente, a la Secretaría de Educación Pública, un informe de labores del año lectivo que acabara de terminar, con expresión de los cambios habidos en su organización y en su régimen interior] del diverso decreto de 1962, antes citado.

El Colegio de México, de acuerdo a su naturaleza jurídica, es una asociación civil creada por el Ejecutivo federal, que debe considerarse, en los términos del último párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁸⁵ una empresa de participación estatal mayoritaria de carácter universitario, cuyos asociados son el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, el Banco de México, el Fondo de Cultura Económica y la Universidad Nacional Autónoma de México; por consiguiente, el Colegio de México no es, en rigor, una institución autónoma, dado que sus asociados son personas de derecho público depositarias de las funciones del poder público, aun cuando goza de autonomía para impartir todos los conocimientos que desee, y dedicarse a la investigación y a la enseñanza superior.

Nótese que las instituciones universitarias autónomas, son creadas mediante Ley del Congreso, dado que la fracción VII del artículo 3° constitucional previene que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley [no un decreto o acuerdo presidencial] otorgue autonomía, tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, (...)”; en la integración de sus órganos de gobierno no hay intervención ni injerencia del gobierno ni de ningún ente del sector público, lo que no ocurre en el Colegio de México, A.C., que no es creación de la ley, y cuya Asamblea de Socios [su máxima autoridad] está compuesta íntegramente por representantes de instituciones públicas, y es la que designa a su Junta de Gobierno.

Por consiguiente, llama la atención que en la Relación de Entidades Paraestatales publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del Procurador Fiscal de la Federación, en el *Diario Oficial de*

¹⁸⁵ Artículo 46. (...) Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

la *Federación* de 15 de agosto del 2013, en cumplimiento del artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no figure el Colegio de México, A.C. (Colmex), porque dicho precepto dispone implícitamente que la relación de referencia incluya, sin excepción, a todas las entidades existentes en la fecha de su formulación, sin perjuicio de que se rijan o no por ese ordenamiento legal.

Mayor extrañeza provoca el hecho de que instituciones de educación superior parecidas al Colegio de México, como el Colegio de Michoacán, A.C. y el Colegio de la Frontera Norte, A.C., figuren en la mencionada Relación de Entidades Paraestatales, dentro del sector encabezado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En la actualidad, el Colegio de México, A.C. cuenta con siete centros de estudios: el Centro de Estudios Históricos; el Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios; el Centro de Estudios de Asia y África; el Centro de Estudios Económicos; el Centro de Estudios Internacionales; el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales; y el Centro de Estudios Sociológicos. Los presidentes del Colegio han sido: Alfonso Reyes, Daniel Cosío Villegas, Silvio Zavala, Víctor L. Urquidi, Mario Ojeda, Andrés Lira, y en la actualidad lo preside el doctor Javier Garciadiego Dantán.

VI. El Instituto Nacional de Antropología e Historia

El 3 de febrero de 1939 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la cual crea a dicho Instituto [sin aclarar su naturaleza jurídica], con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública; al respecto conviene tener presente que en el año de 1939 la Constitución no otorgaba facultad al Congreso de la Unión, ni a ninguno de los Poderes, para crear entes o institutos de la administración pública federal con personalidad jurídica propia, circunstancia que evidencia la inconstitucionalidad de tal creación.

Casi una década después de la expedición de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, fue expedida la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1947, la que en su artículo 2º definió al organismo descentralizado en los siguientes términos:¹⁸⁶

¹⁸⁶ Esta fue la primera definición del organismo descentralizado en el orden jurídico mexicano.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico, y
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Consecuentemente, el Instituto Nacional de Antropología e Historia quedó ajustado a dicha definición de organismo descentralizado, toda vez que:

- Es una persona moral creada por el Estado;
- Su creación se realizó mediante ley expedida por el Congreso de la Unión;
- La forma que adoptó [conforme a la ley podía ser cualquiera] fue la de Instituto;
- Satisfizo los siguientes requisitos:
 - a) Sus recursos los proporciona en gran parte el Gobierno Federal, en virtud de aportación de bienes y mediante ministraciones presupuestales, y
 - b) Su objeto [investigación científica sobre paleontología e historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural, antropológico e histórico de México] y sus funciones propias implican una atribución técnica especializada para la adecuada prestación del servicio social de preservación de la identidad nacional, y del servicio público de museos.

El 14 de mayo de 1986 se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 12 dispuso la publicación anual en el *Diario Oficial de la Federación* de la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal; como en años anteriores, en la relación de dichas entidades paraestatales publicada en agosto del 2009, no figura dentro de los organismos descentralizados el Instituto Nacional de Antropología e Historia; y concomitantemente, el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública lo incluye dentro de los órganos desconcentrados de dicha Secretaría.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Cabe señalar que la doctrina sostiene que los organismos descentralizados no guardan una relación de dependencia o subordinación con la administración pública centralizada, situación que no se da en el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dado que su Ley Orgánica lo hace depender de la Secretaría de Educación Pública.

Lo anterior evidencia la conveniencia de modificar la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia para identificarlo sin ambages como un organismo descentralizado de la administración pública federal, agrupado en el Sector encabezado por la Secretaría de Educación Pública, o bien, como un órgano desconcentrado de dicha Secretaría, para lo cual se debería suprimir su personalidad jurídica propia.

VII. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Fue creado el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura en un esquema similar al del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1946, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública, sin aclarar su naturaleza jurídica; asimismo, el artículo 2 del Reglamento Interior de la mencionada Secretaría lo incluye dentro de sus órganos desconcentrados, por lo que caben los mismos comentarios que formulé en el apartado inmediato anterior, respecto de la defectuosa creación del INAH, que aquí doy por reproducidos.

El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, conforme a la Ley que lo crea, tiene por propósito:

- El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura;
- La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal;
- El fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar, y
- El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.

María Guadalupe Fernández Ruiz

VIII. La agencia reguladora en el molde del órgano desconcentrado

De origen estadounidense, la agencia reguladora es una entidad de la administración pública creada por el Congreso de Estados Unidos, dotada de poderes normativos cuyo ejercicio afecta a los particulares actuantes en el ámbito de competencia previsto para la agencia.¹⁸⁷

La *Interstate Commerce Commission* establecida el 4 de febrero de 1887, por disposición de la *Interstate Commerce Act*, fue la primera agencia reguladora establecida en Estados Unidos en respuesta a la creciente indignación pública contra las malas prácticas y abusos del ferrocarril, a que se refiere el emblemático juicio *Munn vs Illinois*, tramitado ante la Suprema Corte de los Estados Unidos; la atribución principal de esa primera agencia reguladora fue la de regular la actividad de las compañías dedicadas al transporte en el comercio interestatal de los Estados Unidos. Sus resultados exitosos dieron lugar a que su esquema fuera empleado para la creación de numerosas agencias reguladoras de diversas actividades, no sólo en Estados Unidos sino en otros países.

Actualmente, la agencia reguladora estadounidense se puede entender como una autoridad pública encargada de regular y vigilar algunas áreas de la actividad humana supervisándolas y normándolas. Para justificar la existencia de agencias reguladoras independientes, se aduce tanto la complejidad de ciertas tareas de regulación y supervisión que requieren de conocimientos especializados, como la necesidad de la aplicación rápida de medidas urgentes de la autoridad en ciertos sectores, así como por el propósito de evitar la interferencia política.¹⁸⁸

En términos generales, la creación de una agencia reguladora implica la transferencia de atribuciones de los órganos del poder público a la agencia creada, lo que, según Federico Hernández Arroyo, se debe a cuatro razones principales, a saber:

1. Reducir las asimetrías de información en decisiones técnicas y complejas en las que los políticos carecen de nivel específico de conocimiento;
2. Disminuir los costos de la toma de decisiones en los que incurren los políticos al diseñar y negociar las decisiones detalladas de políticas públicas;
3. Eludir la culpa de decisiones impopulares y políticas fallidas asignando la responsabilidad a la agencia, y

¹⁸⁷ Vid. Bárbara Cosculluela Martínez, “Agencias estatales”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Ed. La Ley, t. 2, 2008, p. 716.

¹⁸⁸ Vid. http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_agency

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

4. Cumplir los compromisos que en materia de políticas públicas hacen los políticos con distintos actores (por ejemplo, inversionistas y electores).¹⁸⁹

1. La agencia reguladora en Argentina

En las dos últimas décadas del siglo xx se produjo a escala planetaria el declive del Estado de bienestar y el ascenso del Estado neoliberal, lo que se tradujo en la privatización masiva de la empresa pública y de numerosos servicios públicos, así como en la modificación del papel del Estado que de empresario y prestador de servicios públicos pasó a ser regulador de los mismos, a cuyo efecto, en numerosos países, se empleó el modelo de la agencia reguladora estadounidense con diversas adaptaciones.

El ente regulador, como le llaman en Argentina a la agencia reguladora, se caracteriza por tener personalidad jurídica, con independencia funcional derivada de la inamovilidad de que gozan sus directivos durante el periodo para el que son nombrados, por lo que sólo pueden ser destituidos por comprobado mal desempeño. Los entes reguladores están dotados de facultades normativas y jurisdiccionales, que les permiten emitir reglamentos y disposiciones aplicables a los sujetos del sector respectivo y, además, resolver los conflictos que se susciten entre dichos sujetos.¹⁹⁰

Destacan entre los entes reguladores de Argentina, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, el Ente Nacional Regulador del Gas, el Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, y la Autoridad Reguladora Nuclear.

2. La agencia reguladora en Brasil

Vengo de decirlo, la agencia reguladora estadounidense ha sido adoptada por otros países como modelo de instituciones similares aun cuando con peculiaridades distintas, así por ejemplo, en Brasil:

Agencia reguladora es una persona jurídica de Derecho público interno, generalmente constituida bajo la forma de autarquía especial u otro ente de la administración indirecta, cuya finalidad es regular y/o fiscalizar la actividad de determinado sector de la economía de un país, a ejemplo

¹⁸⁹ Federico Hernández Arroyo, "La independencia de las agencias reguladoras en México", *Gestión y política pública*, México, vol. XVI, No. 1, 1er. semestre del 2007, pp. 64-65.

¹⁹⁰ Vid. Barra, Rodolfo Carlos, "Perspectiva jurídica de la regulación de los entes reguladores", *Servicios Públicos*, Mendoza, Argentina, II Jornadas Internacionales sobre Servicios Públicos, Universidad Nacional de Cuyo/Universidad Austral/Universidad Católica de Cuyo, 2001, pp. 117-118.

María Guadalupe Fernández Ruiz

de los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, producción y comercialización de petróleo, recursos hídricos, mercado audiovisual, planos y seguros de salud suplementaria, mercado de fármacos y vigilancia sanitaria, aviación civil, transportes terrestres o acuaviarios, etcétera.¹⁹¹

Se trata de organismos reguladores permanentes constituidos con personalidad jurídica, a partir de 1996, con el propósito de supervisar y regular la prestación de servicios públicos concedidos a la iniciativa privada; en el ámbito federal brasileiro figuran como agencias reguladoras: la Agencia Nacional de Energía Eléctrica, la Agencia Nacional del Petróleo, la Agencia Nacional de Transportes Acuaviarios, la Agencia Nacional de Transportes Terrestres, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, la Agencia Nacional de Aguas, la Agencia Nacional de Cine, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria, y la Agencia Nacional de Salud.

3. La agencia reguladora en Perú

Aparece en Perú el modelo de agencia reguladora bajo la denominación de organismo regulador, sujeto a la Ley N° 27332 llamada: “Ley Marco de organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos”, cuyo artículo 2° señala que tales entes reguladores son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera”. Como explica el profesor Jorge Danós Ordóñez:

Se trata de entidades con personalidad jurídica de derecho público, dotadas de una organización, con presupuesto propio y autonomía dentro del marco de la ley. Conforme a nuestro derecho constitucional no pueden depender directamente del presidente de la República, porque se requiere que toda entidad del Poder Ejecutivo esté adscrita a un Ministro para que sea el responsable político ante el Parlamento, razón por la que se les adscribe a la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual a la vez denota la importancia que se les asigna en la estructura de la administración pública.¹⁹²

Destacan entre los organismos reguladores peruanos, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, el Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas.

¹⁹¹ http://es.wikilingue.com/pt/Agencia_reguladora

¹⁹² Jorge Danós Ordóñez, “Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú”, *Derecho administrativo*, Lima, Jurista Editores, 2004, p. 421.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

4. La agencia reguladora en México

A diferencia de Argentina, Brasil, Perú y otros países que dotaron a su versión de agencia reguladora, de personalidad jurídica, en México se instrumenta erróneamente la agencia reguladora estadounidense en el molde del órgano desconcentrado, carente de personalidad jurídica y jerárquicamente subordinado a una secretaría de Estado, lo que entraña un vicio *ab initio* en la conformación en nuestro país de esta forma de gestión, que por antonomasia debe tener cierta independencia que se contrapone con la subordinación jerárquica característica del órgano desconcentrado.

Consecuentemente, si en verdad fuese conveniente configurar en México estos órganos reguladores a la manera de la agencia reguladora estadounidense, no debieran acuñarse en el troquel del órgano desconcentrado de una secretaría de Estado u otra dependencia del Ejecutivo, sino habría de buscarse el molde adecuado de acuerdo al tipo de atribuciones que se les asignen.

Así, si se tratara de dotarlos de facultades normativas para expedir ordenamientos jurídicos de carácter general no apoyados en ley y de actividades jurisdiccionales, a la manera de algunas agencias reguladoras estadounidenses, se requeriría de una reforma constitucional a efecto de habilitarlos para que excepcionalmente ejercieran la función legislativa propia del Congreso de la Unión, o hicieran uso de la función jurisdiccional atribuida al Poder Judicial o a los tribunales administrativos, en cuyo caso podrían configurarse como órganos desconcentrados directamente del Ejecutivo Federal, de manera parecida al Consejo de Salubridad General, o bien, en organismos descentralizados del Estado, no adscritos a ninguno de los poderes tradicionales, ni a autoridad alguna.

En el supuesto de dotarlos de facultades normativas más moderadas [que no se equiparen a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ni contraríen los productos de su ejercicio, ni subsanen sus omisiones o defectos] y de resolución de conflictos más modestas [de mediación y conciliación], podría pensarse convertirlos en organismos descentralizados no sectorizados, para no estar subordinados a ninguna secretaría o dependencia del Ejecutivo Federal.

Entre las agencias reguladoras mexicanas, creadas en el siglo xx y en la primera década del siglo xxi, descuellan los órganos desconcentrados Comisión Reguladora de Energía, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Competencia, y Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Cabe aclarar que, por reforma al artículo 28 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio del 2013, los órganos desconcentrados Comisión Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia, se sustituyen por sendos órganos constitucionales autónomos: Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica, que, en rigor, adoptan el modelo de las agencias reguladoras estadounidenses, en sustitución del molde del órgano desconcentrado de una secretaría de Estado que daba lugar al absurdo de que el primero se sustrajera del mando de la secretaría e, incluso, tuviera más facultades que ella.