



Inconstitucionalidad del decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Jaime Allier Campuzano
Magistrado del Quinto Tribunal Colegiado en
Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Sumario: I.- Planteamiento del problema; II.- Organización del Consejo Nacional para la cultura y las Artes; III.- Análisis constitucional del decreto que crea el referido Consejo; Conclusión; Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Por decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari, fechado el 6 de diciembre de 1988¹, se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y al que se le atribuyó específicamente la función de coordinar las acciones de las instituciones públicas relativas a la promoción y difusión de la cultura y las artes.

Dicho Decreto textualmente establece:

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 17 y

¹ Tal decreto se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988.

38, fracciones II, VII; IX; X, XII, XIII, XIV, XVII, a XXII, XXVII y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANO

Que los cambios sociales ocurridos en México en los últimos años han generado nuevas exigencias y requerimientos de orden cultural que el Estado debe atender.

Que en la actualidad y con una población mayoritaria joven, con tiempo libre disponible y que demanda una mejor calidad de vida, la política cultural de la Administración Pública Federal reviste una creciente importancia:

Que una activa política cultural del Estado supone el diálogo intenso con la comunidad artística e intelectual y con la sociedad en su conjunto:

Que el Estado debe estimular la creación artística y cultural, garantizando la plena libertad de los creadores, razón por la cual la presencia estatal en ese campo ha de ser esencialmente de organización y promoción;

Que el Estado debe alentar las expresiones culturales de las distintas regiones y grupos sociales del país, así como promover la más amplia difusión de los bienes artísticos y culturales entre los diversos sectores de la población y el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural de la Nación;

Que la Administración Pública Federal ha de ser instrumento eficaz para satisfacer las diversas demandas que en este ámbito plantea la comunidad;

Que frente a las exigencias de la sociedad mexicana actual es imprescindible revisar los lineamientos de la estructura organizativa y programática de la política cultural del Estado, teniendo en cuenta las ricas posibilidades que brindan las nuevas tecnologías para la creación y la difusión de la cultura;

Que la desconcentración es una forma de organización interna de las secretarías de estado que permite tener una eficaz y eficiente atención de los asuntos, mediante órganos administrativos jerárquicamente subordinados, con una autonomía técnica y administrativa, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO 1º. Se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la citada Secretaría.

ARTICULO 2º.- El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Promover y difundir la cultura y las artes;
- II.- Ejercer, conforme a las disposiciones legales aplicables, las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes;
- III.- Coordinar, conforme a las disposiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en las materias señaladas en la fracción anterior, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación;
- IV.- Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación, agrupadas o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública;
- V.- Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;
- VI.- Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;
- VII.- Fomentar las relaciones de orden cultural y artístico con los países extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y decidir, o en su caso opinar sobre el otorgamiento de becas para realizar investigaciones o estudios en estas materias;
- VIII.- Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas con las lenguas y culturas indígenas; fomentar la investigación en estas áreas y promover las tradiciones y el arte popular;
- IX.- Diseñar y promover la política editorial del subsector de cultura y proponer directrices en relación con las publicaciones y programas educativos y culturales para televisión; y
- X.- Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario de Educación Pública.

ARTICULO 3º.- Para la realización de sus fines, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes contará con los siguientes recursos:

- I.- Los bienes destinados o utilizados por la Secretaría de Educación Pública a la promoción y la difusión de la cultura y las artes.
- II.- El presupuesto anual que se le autorice, dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

El Consejo podrá percibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los ingresos derivados de los servicios que preste, hasta por los montos que a tal efecto se le hubieren autorizado.

ARTICULO 4º.- El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes estará a cargo de un Presidente que será designado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal .

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las atribuciones de la Subsecretaría de Cultura y de las Unidades administrativas adscritas a ella a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, se entenderán conferidas, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables, al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

TERCERO.- Los asuntos a cargo de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Cultura serán resueltos por éstas, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

CUARTO.- Las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública que se adscriban al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes pasarán con el personal, recursos financieros y materiales y bienes inmuebles, así como archivos y expedientes con que cuentan en la actualidad.

QUINTO.- Se reforman el artículo 3º. Del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, para suprimir la referencia de la Subsecretaría de Cultura y, en lo conducente, las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Ahora bien, el ordenamiento citado genera las siguientes interrogantes:

¿Puede el Titular del Poder Ejecutivo Federal, apoyándose en la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, crear autoridades sin sujetarse a una ley emanada del Congreso de la Unión?.

¿Es inconstitucional el decreto expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, por no encontrarse autorizado para ello dicho Titular por una ley proveniente del Poder Legislativo Federal?.

La respuesta a estos cuestionamientos las encontraremos una vez desarrollado el presente ensayo.

II. ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES

Ochoa Sandy² nos explica que el Consejo empezó a funcionar como un programa bajo el cual se agrupan diversas instituciones culturales. De tal forma que el Conaculta actualmente abarca:

- Tres institutos: el INAH, el INBA y el IMCINE.
- Cuatro direcciones: Culturas Populares, Bibliotecas, Publicaciones y Sitios y Monumentos de Patrimonio Cultural.
- Cinco Coordinaciones: Asuntos Internacionales, Desarrollo Cultural Infantil, Desarrollo Cultural Regional, Animación Cultural y Medios Audiovisuales.
- Cinco Centros: Nacional de las Artes, de la Imagen, de Capacitación Cinematográfica, Cultural Helénico y Cultural Tijuana.
- Un Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Una Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural.
- Un Sistema Nacional de Fomento Musical.
- Dos programas, el Cultural Tierra Adentro y Proyectos Históricos Especiales.
- Y además Canal 22, Radio Educación, las Librerías Educal, la Biblioteca de México, la Cineteca Nacional, los Estudios Churubusco y el Festival Internacional Cervantino.

Olivé Negrete³ considera que el CNCA recibió en general las atribuciones que había tenido asignadas la Subsecretaría de Cultura.

III. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DECRETO QUE CREA EL REFERIDO CONSEJO

Como se puede apreciar de su lectura, el referido decreto invoca como su fundamento a la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece textualmente:

² Ochoa Sandy Gerardo. *Política Cultural ¿Qué Hacer?* México, 2001. Hoja Casa Editorial. 1ª. ed. p. 2037.

³ Olivé Negrete, Julio César. *Retrospectiva y Perspectiva en Materia de Legislación Sobre Patrimonio Cultural en Patrimonio, Histórico y Cultural de México*, IV Semana Cultural de la Dirección de Etnología y Antropología Social. México 2001. INAH 1ª. ed. p. 319.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Al respecto Baltazar Robles⁴ nos explica que esta última expresión “proveyendo a la esfera administrativa a su exacta observancia” constituye el fundamento constitucional para los reglamentos administrativos que desarrollan las instituciones previstas en las leyes federales, a fin de permitir su adecuada aplicación y ejecución.

Ahora bien, para interpretar la referida fracción y concretamente el término “proveyendo”, resulta menester acudir a algunos de los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Así pues la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el siguiente criterio jurisprudencial:

REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.- El Presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aún cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el Presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta”⁵.

⁴ Baltazar Robles, Germán Eduardo. Alcance de la Facultad Reglamentaria del Titular del Poder Ejecutivo Frente al Poder Judicial de la Federación en Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México 2001. No. 9 Segundo Semestre de 2001. Formas e Imágenes S.A. de C.V., p. 63.

⁵ Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo VII, Enero de 1998. p. 390.

Al respecto, el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo⁶ advierte que en este criterio “la facultad del Presidente de la República para crear autoridades no es absoluta sino que se encuentra sujeta, mejor aún, condicionada, a la existencia de una ley, desde luego ésta sí creada por el órgano legislativo, y que para el ejercicio de las atribuciones que confiere esa ley a determinado organismo público, centralizado o descentralizado, se requiere el establecimiento de “autoridades” que las apliquen, es decir, que las ejerzan. De acuerdo con esta interpretación que hace la SCJN de la fracción I del artículo 89 constitucional, el Presidente carece de facultades para dictar la ley (es decir, un reglamento de carácter sustantivo) y luego establecer las autoridades que deban ejercer esas atribuciones a través de un reglamento (otro o el mismo) de carácter adjetivo. Esto equivaldría a ampliar sus facultades que restrictivamente le impone la Constitución y, en consecuencia, invadir la esfera que de manera constitucional corresponde al Poder Legislativo.”

El criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe complementarse con el sustentado en la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la cual establece lo siguiente:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES.- Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde

⁶Gudiño Pelayo, José de Jesús. El estado Contra sí Mismo. Las Comisiones Gubernamentales de Derechos Humanos y la Deslegitimación de la Estatal. México 1998. Nínega Editores 1^a. Reimpresión. Colección Reflexión y Análisis p. 34.

pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto”.⁷

El Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública no reglamenta ley alguna expedida por el Congreso de la Unión, por lo que no se ubica en la hipótesis establecida por la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes citada, para que el Presidente de la República esté constitucionalmente facultado para “crear autoridades”; pues de hacerlo no sólo estaría determinando el “cómo” sino también el “qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica” lo que se encuentra y terminantemente prohibido por la jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, misma que resulta acorde y complementaria del criterio sustentado por la Segunda Sala.

⁷Semanario Judicial de la Federación , Octava Epoca, Tomo VII, Enero de 1991, p. 83.

Así pues, el decreto de creación del CNCA rebasa los límites lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, pues es inadmisiblemente constitucionalmente hablando que un organismo desconcentrado creado en uso de la facultad reglamentaria prevista en el precepto antes invocado, pero sin estar condicionada a la existencia de una ley, pueda coordinar la actividad de Instituciones públicas encargadas de la cultura y las artes, dentro de las cuales se encuentra el INAH y el INBA cuyas leyes orgánicas sí fueron expedidas por el Congreso de la Unión.

CONCLUSIÓN

El titular del Poder Ejecutivo Federal no puede, con fundamento en la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, crear autoridades, cuyas atribuciones no están asignadas por una ley.

Bajo esa premisa, el decreto de creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes no reglamenta ley alguna expedida por el Congreso de la Unión que autorice el establecimiento de dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, razón por la cual el Presidente de la República invadió la órbita del Poder Legislativo Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Baltazar Robles, Germán Eduardo. *Alcance de la Facultad Reglamentaria del Titular del Poder Ejecutivo Frente al Poder Judicial de la Federación* en Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México 2001. No. 9 Segundo Semestre del 2001. Formas e Imágenes.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. *El Estado Contra Sí Mismo. Las Comisiones Gubernamentales de Derechos Humanos y la Deslegitimación de la Estatal*. México 1998. Noriega Editores. 1ª. reimpresión. Colección Reflexión y Análisis.
- Ochoa Sandy, Gerardo. *Política Cultural ¿Qué Hacer?*. México 2001 Hoja Casa Editorial 1ª. ed.
- Olivé Negrete, Julio César. *Retrospectiva y Perspectiva en Materia de Legislación Sobre Patrimonios Cultural*, en Patrimonio Histórico y Cultural de México. IV Semana Cultural de la Dirección de Etnología y Antropología Social. México 2001. INAH. 1ª. ed.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo VII, Enero de 1998, Segunda Sala

_____, Octava Epoca, Tomo VII, Enero de 1991, Tribunales Colegiados de Circuito.

DISPOSICIONES JURÍDICAS RELACIONADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes.