

Reflexiones constitucionales sobre el Consejo de Salubridad General

José Ramón Cossío Díaz*, Lorena Goslinga Remírez, Raúl Manuel Mejía Garza y Rodrigo Montes de Oca Arboleya

Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.

Resumen

El Consejo de Salubridad General (CoSG) fue creado con el objetivo de que el Estado mexicano contara con un órgano ejecutivo capaz de prevenir y reaccionar de manera rápida y eficaz ante los distintos problemas que se pudieran suscitar en materia de salud. Los autores analizan las características que se le asignaron originalmente y, a partir de ellas, realizan una propuesta de interpretación constitucional argumentando que las facultades conferidas al CoSG en la fracción XVI del artículo 73 constitucional son de carácter enunciativo y no limitativo.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Salubridad General. Políticas públicas en materia de salud. Autoridades sanitarias.

Abstract

The Mexican General Health Council (CoSG) was created in order for the Mexican government to count on an executive organ, capable of efficiently preventing and combating health problems among the Mexican population. The authors analyze the original constitutional design and suggest the following interpretation: the tasks assigned to the Council, by article 73, fraction XVI of the Mexican Constitution, are expository, not restrictive.

KEY WORDS: Mexican General Health Council. Health public policy. Health authorities.

Introducción

El CoSG fue creado por la necesidad de que el Estado mexicano tuviera un órgano ejecutivo capaz de prevenir y reaccionar de manera rápida y eficaz ante los distintos problemas que se pudieran suscitar en materia de salud en el país.

El presente estudio tiene como objetivo brindar una propuesta de interpretación constitucional que sirva como fundamento jurídico para que el CoSG pueda emitir, sin la intervención de ninguna autoridad administrativa, disposiciones generales de carácter obligatorio para todo el territorio que, a su vez, se traduzcan en políticas públicas en materia de salud a implementarse por las diferentes autoridades sanitarias de nuestro país¹.

Para ello, se analizarán cuatro aspectos íntimamente concatenados. En primer lugar, se abordará el carácter de órgano constitucional y autoridad sanitaria que tiene el CoSG; una vez desarrollado lo anterior, se pasará al análisis del por qué el Constituyente determinó que el CoSG debería contar con autonomía presupuestaria. En un tercer apartado se explicarán las facultades del CoSG para expedir disposiciones de carácter obligatorio en todo el país sin intervención de autoridades administrativas. Finalmente, se expondrán los argumentos necesarios para comprobar que las facultades constitucionalmente conferidas al CoSG

Correspondencia:

*José Ramón Cossío Díaz

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Pino Suárez, 2

Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06065, México, D.F.

E-mail: gacetasaludyderecho@gmail.com

Los autores agradecen a Laura Estela Torres Morán y a David Jesús Sánchez Mejía por su colaboración en la preparación de este documento.

*José Ramón Cossío Díaz es ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de Derecho Constitucional en el ITAM. Lorena Goslinga Remírez, Raúl Manuel Mejía Garza y Rodrigo Montes de Oca Arboleya son secretarios de estudio y cuenta en la ponencia del ministro Cossío.

Fecha de recepción: 16-05-2013

Fecha de aceptación: 06-06-2013

en la fracción XVI del artículo 73 constitucional son de carácter enunciativo y no limitativo.

Interpretación constitucional sugerida

El Consejo de Salubridad General como órgano constitucional y autoridad sanitaria

La iniciativa presentada por el diputado J.M. Rodríguez ante el Constituyente de 1917 tuvo la finalidad de atender un problema de salud pública consistente en la falta de higiene que afectaba a toda la República. Dicha propuesta consistió en la incorporación de cuatro bases a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, por las cuales se creó el CoSG como un órgano con el carácter de autoridad sanitaria.

En las referidas bases, el Congreso Constituyente otorgó una denominación distinta a los órganos que se encargarían de la salud pública federal –CoSG y Departamento de Salubridad–, tal como se desprende de una lectura ordenada de las mismas². La referida nomenclatura originó una dualidad de funciones entre ambos órganos que, con el correr de los años, fueron delineando sus respectivas atribuciones³.

Esta dualidad consiste en lo siguiente: el CoSG, al ser un órgano constitucional que depende directamente del presidente de la República, tiene la facultad jurídica de emitir disposiciones y normas de observancia general en materia de salubridad. De todo este conjunto potencial de medidas, aquéllas que tomen respecto de campañas contra el alcoholismo y venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la especie humana⁴, deberán ser revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan⁵.

Por su parte, el antes denominado Departamento de Salubridad, hoy Secretaría de Salud, tiene la obligación de dictar medidas preventivas indispensables en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas, a reserva de que después sean sancionadas por el presidente de la República.

Lo anterior nos muestra las diferentes funciones que se le confirieron a cada órgano, pues, por un lado, se faculta al CoSG a emitir medidas de prevención y combate de fenómenos que afecten a la salud pública y, por el otro, se faculta a la Secretaría de Salud para dictar medidas preventivas en caso de urgencia.

Bajo este tenor, es importante retomar las consideraciones que manifestó el Constituyente sobre las funciones y autonomía decisoria que tendría el CoSG para

que su trabajo no fuera entorpecido por ninguna Secretaría. Estas consideraciones fueron las siguientes:

«[...] la autoridad sanitaria será ejecutiva y ninguna autoridad administrativa podrá oponerse a sus disposiciones. Esto, señores, está establecido no sólo en los demás países del mundo, sino en México también y sólo debe consignarse como precepto general para evitar que esa facultad sea disminuida o modificada por los vaivenes de la política.

[...] [Y]o propongo que el control lo tenga el Ejecutivo; la práctica ha enseñado que solamente se ha obtenido resultado cuando personal directamente organizado y, por decirlo así, municionado, pertrechado y guiado por el Consejo de Salubridad ha sido el encargado de la campaña. En todas las campañas militares y otras, la unidad de mando y de dirección es la base principal del éxito.

[...] También sostenemos los subscriptos [*sic*] que la autoridad sanitaria será ejecutiva, y esto se desprende de la urgentísima necesidad de que sus disposiciones no sean burladas, porque si la autoridad sanitaria no es ejecutiva, tendrá que ir en apoyo de las autoridades administrativas y judiciales para poner en práctica sus procedimientos [...]»⁶.

De esta manera, debe destacarse no sólo la importancia que se dio al carácter ejecutivo de las decisiones que el CoSG emita, sino también al hecho de que, para poder hacerlas efectivas, habría de existir una unidad de mando para que sus funciones no fueran entorpecidas por ninguna autoridad, de ahí su dependencia directa al Ejecutivo Federal.

Si bien es cierto que en diversos códigos sanitarios promulgados desde 1926 el CoSG fue considerado como un órgano primordialmente consultivo, debe decirse que el Constituyente manifestó expresamente su intención de que éste, al ser un órgano de alto nivel técnico y administrativo, tuviera funciones ejecutivas y contara con amplias facultades para contribuir a la promoción y conservación de la salud de la población mexicana. Esta voluntad del Constituyente ha sido reiterada en distintas ocasiones, entre las cuales destaca la expresada en la iniciativa que dio pie a la reforma de la base cuarta, en julio de 1971, como se aprecia en la siguiente transcripción:

«Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a la preocupación medico-sanitaria del H. Congreso Constituyente de 1917, estableció un órgano de alto nivel técnico y administrativo, el Consejo de Salubridad General, con amplias facultades para contribuir a la conservación y promoción de la salud pública en el país»⁶.

Conviene explicar a qué se refería el Constituyente de 1917 cuando estableció que el CoSG sería una «autoridad sanitaria ejecutiva». Del análisis del proceso legislativo que dio como resultado la aprobación de las cuatro bases incorporadas a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, podemos advertir que la intención era contar con una autoridad sanitaria que dependiera directamente del presidente de la República, que, por ser un órgano especializado con alto nivel técnico, pudiera expedir disposiciones generales en materia de salubridad general obligatorias en todo el país. Se buscaba que la expedición de dicha normativa se llevara a cabo sin la intervención de ninguna otra autoridad administrativa que pudiera obstaculizarla, existiendo un control *ex post* por parte del Congreso de la Unión en los temas que se refiere la base cuarta, es decir, en lo relativo a las campañas de alcoholismo y a la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneren la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Este último tema se incorporó mediante una reforma constitucional realizada en 1971.

Así, el Constituyente consideró dos componentes del carácter «ejecutivo» que posee el CoSG. En primer lugar, lo empleó al referirse a los medios materiales –reconocidos por la doctrina del derecho administrativo como elementos que componen a los órganos– para poder ejercer las funciones que le adjudica la Constitución; estos son los recursos presupuestarios, bienes muebles e inmuebles y, en general, todos aquellos que se requieren para facilitar la consecución de los fines para los que fue creado el órgano, en este caso, dictar las medidas necesarias ante situaciones que pudieran vulnerar la salud de la población mexicana. En segundo lugar, aquél concepto se utilizó como sinónimo de «ejecución». En este caso, la preocupación del Constituyente recayó sobre la importancia de que las medidas dictadas por el CoSG no fueran tardías en su aplicación por causa de ninguna autoridad administrativa.

Ahora bien, a lo largo de los casi 100 años de existencia del CoSG, el trato normativo que se le ha otorgado en los distintos códigos, reglamentos y leyes no ha consolidado la intención primaria del Constituyente, pues no se ha logrado establecer como un órgano constitucional con las características antes descritas. Prueba de ello es que en la actualidad el CoSG actúa como una entidad dependiente de la Secretaría de Salud, a pesar de que el texto constitucional les confiere el mismo nivel jerárquico y diferentes atribuciones

a cada uno. Al no respetarse esta distinción de facultades, es evidente que se ha desatendido el contenido de las cuatro bases de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

A partir del análisis del proceso legislativo del Constituyente de 1917, podemos concluir que el CoSG es un órgano constitucional cuya naturaleza jurídica es de autoridad sanitaria ejecutiva, que depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría. Para cumplir con lo dispuesto en el texto constitucional, el CoSG debe contar con los medios normativos suficientes para emitir y ejecutar disposiciones generales que tengan como objetivo prevenir o combatir cualquier fenómeno que afecte a la salud de los mexicanos, entre ellos, la contaminación ambiental.

Autonomía presupuestal del Consejo de Salubridad General

Una vez que el Constituyente enfatizó que el CoSG dependería únicamente del presidente de la República y que las disposiciones que emitiera serían obligatorias, atendiendo a su carácter ejecutivo, advirtió que era necesario dotar al órgano constitucional de autonomía presupuestaria para que los recursos fueran suficientes e independientes de los asignados a cualquier Secretaría, y así permitir que las medidas dictadas fueran aplicadas de manera eficaz. De lo contrario, se enfrentarían a impedimentos de índole administrativa que podrían resultar catastróficos para la oportuna contención de una amenaza a la salud de la población mexicana. Esta idea fue expresada por el diputado J.M. Rodríguez, de la siguiente manera:

«Con la organización actual, el Consejo de Salubridad tiene el carácter de consultivo, da verdaderos consejos, pero carece de elementos para hacer efectivas sus disposiciones, y en lo económico depende de una de las secretarías de Estado por el tamiz de cuya tramitación deben pasar los acuerdos, muchas ocasiones de carácter urgente y referentes a medidas cuya eficacia depende de la oportunidad [...] si el Consejo de Salubridad, cuando se presentó la peste en Mazatlán, hubiera estado en las condiciones que vengo a proponer a ustedes [...], y con facultades y dinero para imponer las mismas medidas que dictó después, pero con toda oportunidad, las pérdidas de vida y de intereses originadas por la peste se hubieran reducido a una proporción insignificante [...]»⁶.

De tal modo, se planteó que la autonomía de gestión presupuestal constituía una condición necesaria para

que el CoSG ejerciera sus funciones dependiendo únicamente del presidente de la República, toda vez que sin ella se dificultaría el papel que habría de desempeñar para contribuir a la promoción y conservación de la salud en el país. Así las cosas, la autonomía presupuestal tiene su fundamento en el artículo constitucional que da origen al CoSG, ya que estatuye que este, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, emitirá disposiciones generales obligatorias en el país, cuestión que difícilmente puede cumplirse sin aquella. Lo anterior, tomando en cuenta que la autonomía con la que lo dotó el texto constitucional tiene la finalidad de permitirle prevenir y enfrentar de una forma eficaz los problemas de salud pública que pudieran suscitarse en el país. Para cumplir con este objetivo, el CoSG no se podría sujetar, orgánica y económicamente, a la Secretaría de Salud, pues ello contravendría lo dispuesto en las bases primera y tercera de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, así como al espíritu del Constituyente, que ha quedado señalado en los párrafos transcritos de la iniciativa del diputado J.M. Rodríguez.

Sin embargo, la autonomía presupuestal a la que nos hemos referido no ha sido plenamente respetada desde la creación del CoSG, si bien hubo antecedentes en los que se advierte el cumplimiento parcial del mandato constitucional, como por ejemplo el artículo 10 del Código Sanitario vigente en 1955, el cual señaló, por primera vez, que se otorgaría una compensación a los miembros titulares del CoSG, que se obtendría del presupuesto del Ejecutivo Federal; actualmente la línea divisoria entre el Consejo y la Secretaría de Salud no es tan clara. Ello, no obstante, como se ha sostenido líneas arriba, la voluntad del Constituyente y del legislador federal fue que el CoSG tuviera la independencia presupuestaria necesaria para actuar de manera efectiva.

Obligatoriedad de sus disposiciones

El Constituyente, además del carácter ejecutivo y la autonomía presupuestal, hizo hincapié en la necesidad de que las disposiciones que este órgano constitucional emitiera fueran de carácter obligatorio en todo el territorio, y así se respetara la unidad de mando a cargo de las autoridades sanitarias⁷. Lo anterior, con el objeto de que dicha autoridad contara con los elementos suficientes para hacer frente a cualquier suceso que se presentara en materia de salud y no hubiera intervención de otras autoridades administrativas que pudieran obstaculizar su actuación. Sirven como

referencia las palabras empleadas por el propio Constituyente:

«[...] Por esto, los subscriptos [*sic*] sostenemos que la unidad sanitaria de salubridad 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, pues en los pueblos civilizados, sin excepción, la autoridad sanitaria es la única tiranía que se soporta en la actualidad, porque es la única manera de librar al individuo de los contagios, a la familia, al Estado y a la nación; es la única manera de fortificar la raza y es la única manera de aumentar la vida media, tan indispensable ya en nuestro país.

También sostenemos los subscritos [*sic*] que la autoridad sanitaria será ejecutiva, y esto se desprende de la urgentísima necesidad de que sus disposiciones no sean burladas, porque si la autoridad sanitaria no es ejecutiva, tendrá que ir en apoyo de las autoridades administrativas y judiciales para poner en práctica sus procedimientos, y repetimos, esto es indispensable, porque es de tal naturaleza violenta la ejecución de sus disposiciones, que si esto no se lleva a cabo en un momento dado y se pasa el tiempo en la consulta y petición que se haga a la autoridad judicial o administrativa para que ejecute la disposición de la autoridad sanitaria, las enfermedades o consecuencias habrán pasado los límites que la autoridad sanitaria haya puesto y habrán invadido extensiones que no será posible prever en un momento dado»⁶.

Por otra parte, a partir de la reforma realizada en 1971, se retomó la visión del Constituyente originario en virtud de que el CoSG fue valorado como un órgano de alta especialidad técnica en materia médica, el cual sería el indicado para atender y enfrentar de manera eficaz los riesgos sanitarios que pudieran presentarse. En la discusión del proyecto, se advirtió lo siguiente:

«La mortalidad general de la República y principalmente de México es la más grande del mundo y, por consiguiente, en México se tiene la obligación de dictar medidas urgentísimas para evitar esa mortalidad [...] es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros con esta tarea y pueda naturalmente exigir la responsabilidad.

[...] Es indispensable que las disposiciones dictadas para corregir esta enfermedad de la raza, proveniente principalmente por el alcoholismo y el envenenamiento por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana, etc., sean dictadas con tal energía que contrarresten, de una manera

efectiva, eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas a la salud, que en la actualidad han ocasionado desastres de tal naturaleza que han multiplicado la mortalidad, al grado de que esta sea también de las mayores del mundo.

Que sean dictadas, hemos dicho, por la autoridad sanitaria, la única que puede valorizar los perjuicios enormes ocasionados al país por las consecuencias individuales y colectivas que ocasiona la libertad comercial de todos estos productos; y será también la única que dicte las disposiciones, ya de carácter violento o paulatino, necesarias para ir corrigiendo tan enormes males; y será la única autorizada para dictar estas disposiciones, porque cualquier otra autoridad, además de que se preocupa de otros asuntos [...] tiene también el inconveniente de no conocer a fondo ni los datos estadísticos, ni los perjuicios particulares o generales al individuo, a la sociedad y al Estado, ni las consecuencias a la larga que esto pueda traer la nación, y porque [...] no habrán tenido la preparación suficiente [...]».

Por tanto, tal como se advierte de lo dicho por el Constituyente originario, así como lo señalado por el Constituyente de 1971 que reformó la base cuarta, se puede sostener que el CoSG fue concebido como un órgano constitucional facultado para emitir disposiciones obligatorias en todo el territorio, las cuales, debido a su especialidad técnica en materia médica, pueden ser consideradas como medidas autónomas que no dependen de la ley. Así, reiteradamente se le ha considerado como el único órgano con el conocimiento especializado en materia de salud pública capaz de valorar los perjuicios ocasionados al país por las consecuencias individuales y colectivas generadas por los distintos problemas de salud que se presentan en la población.

Finalmente, es preciso destacar que el texto vigente del artículo constitucional en cuestión establece que el CoSG «dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país». El señalamiento anterior se hace para garantizar la unidad de mando y, por tanto, la eficiencia de las medidas que se tomen para prevenir o enfrentar las situaciones que pudieran poner en riesgo la salud, con salvedad de los casos que se deben someter a un control *ex post* por parte del Congreso de la Unión (campañas contra el alcoholismo, las sustancias que puedan afectar a la salud de los mexicanos y la contaminación ambiental). Por tanto, a partir de una interpretación armónica de las bases primera,

tercera y cuarta cabe concluir que, en virtud de que se estableció que las medidas tomadas por el CoSG «serán obedecidas por las autoridades administrativas del país», se les dotó de una obligatoriedad independiente del contenido de la ley.

Carácter no limitativo de las facultades conferidas en la base cuarta

Como se ha venido sosteniendo, de una interpretación de las bases primera, tercera y cuarta de la fracción XVI del artículo 73 constitucional se desprende que el CoSG tiene la facultad jurídica de emitir disposiciones y normas de observancia general en los diferentes ámbitos que componen la materia de salud en nuestro país, sin necesidad de fundamentarse en una ley previa. La excepción a lo determinado en la base primera se establece en la base cuarta, ya que prevé que las medidas tomadas en contra del alcoholismo, la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la especie humana y la contaminación ambiental podrán ser revisadas posteriormente por el Congreso de la Unión en los casos que le competen.

Con independencia de lo establecido en el texto constitucional, el legislador federal se ha dado a la tarea de reglamentar en diversos ordenamientos las facultades que se le confieren al CoSG⁸. Lo anterior ha provocado que aquél acote su actuación a determinados ámbitos, como lo son:

- En materia de insumos para la salud:
 - Establecer el cuadro básico y catálogo de insumos.
 - Determinar el catálogo de medicamentos genéricos.
 - Definir medicamentos para enfermedades catastróficas que ocasionan gastos muy elevados.
 - Opinar sobre licencias de propiedad industrial.
- En materia de salubridad general:
 - Es el encargado de realizar las declaratorias de emergencia o seguridad nacional.
 - Elaborar acuerdos de salubridad general con observancia obligatoria nacional.
 - Dictar medidas sobre venta, producción y uso de sustancias tóxicas.
 - Certificar establecimientos de salud.

Asimismo, en otros ordenamientos distintos a la Ley General de Salud se le confieren otras facultades. Tal es el caso del artículo 77 de la Ley de Propiedad Industrial, el cual establece que, una vez hecha la declaratoria de riesgo a la salud pública, el CoSG

determinará que la explotación de ciertas patentes se haga mediante la concesión de licencias de utilidad pública. Por otra parte, la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos le otorga, entre otras, facultades para determinar alguna adición o supresión de precursores químicos, así como las cantidades de uso.

De este modo, podemos concluir que el texto constitucional brinda al CoSG la amplia facultad de emitir disposiciones en cualquiera de los ámbitos que integran el sistema de salud de nuestro país, con excepción de algunos supuestos sometidos a un control *ex post* por parte del Congreso de la Unión. Sin embargo, se observa que el legislador federal ha emitido normas sobre los ámbitos respecto de los cuales compete al CoSG dictar disposiciones generales de carácter obligatorio para todo el país. Lo anterior ha creado una imagen de limitación legal que no va de acuerdo con el diseño constitucional que se ha analizado.

Por otro lado, contrariamente a lo que se pudiera llegar a sostener, las condiciones impuestas en la base cuarta no limitan el ámbito normativo del CoSG, sino que determinan las materias en las cuales existirá un control *ex post* por parte del Congreso de la Unión. Lo anterior fortalece el carácter de órgano de alto nivel técnico que le asignó el Constituyente, toda vez que dicha característica apuntala la facultad que le fue conferida para dictar las disposiciones generales necesarias para prevenir y combatir cualquier fenómeno que ponga en riesgo la salud de los mexicanos.

Conclusiones

El CoSG es un órgano constitucional creado para actuar como autoridad sanitaria en toda la República, que tiene como facultad el poder emitir disposiciones obligatorias de carácter general, sin intervención de ninguna autoridad administrativa, con el objetivo de mejorar la salud de los mexicanos. Sólo las disposiciones que dicte en materias de alcoholismo, sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana y contaminación ambiental serán sometidas a un control *ex post* por parte del Congreso de la Unión.

Para cumplir con las funciones que le fueron otorgadas, el CoSG debe contar con una independencia presupuestaria suficiente para garantizar la eficacia en su actuación. Además, aquél debe tener las herramientas normativas necesarias para que las disposiciones generales que emita incidan en las políticas en

materia de salud implementadas por el Estado, pues de lo contrario se le relegaría a desempeñar un mero papel consultivo y de dependencia de una Secretaría de Estado. La situación descrita claramente contraviene el fin por el cual fue creado.

Otro elemento que se aprecia de la interpretación constitucional desarrollada en el presente ensayo consiste en que, actualmente, no se respeta la ubicación orgánica que el Constituyente asignó al CoSG, ya que del texto constitucional se advierte que tiene la misma jerarquía que las secretarías de Estado. Si se atiende a su actuación cotidiana, al parecer, aquél se ubica como un órgano dependiente de la Secretaría de Salud⁹. Entonces, vale la pena reflexionar estas situaciones en razón de que no concuerdan con el modelo constitucional.

Por otra parte, podemos destacar que el CoSG cuenta con las facultades constitucionales para emitir disposiciones generales con el fin de salvaguardar la salud de los mexicanos. Ello, sin verse limitado por lo establecido en la base cuarta de la fracción XVI del artículo 73 constitucional (campañas contra el alcoholismo y venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, pues dichas disposiciones únicamente enuncian las materias en las cuales existirá un control *ex post*) ni por las disposiciones legales emitidas por el legislador ordinario con la intención de reglamentar su actuación.

A lo largo de los casi 100 años de existencia del CoSG, el trato normativo que se le ha otorgado en los distintos códigos, reglamentos y leyes no ha consolidado la intención primaria del Constituyente, ya que el CoSG no se ha establecido como un órgano constitucional con el mismo nivel jerárquico que la Secretaría de Salud. Lo anterior, a pesar de que aquél cuenta con las facultades constitucionales para incidir en diferentes ámbitos que estén relacionados con la salud pública de nuestro país, los cuales han sido limitados por la legislación federal. Por ello, el actuar del Consejo ha sido reducido por su reglamentación y en muchos casos no se han explotado las facultades que le otorga el texto constitucional.

Tomando en cuenta el estudio realizado, a manera de propuesta, podemos sostener que, si la intención del CoSG es incidir en más ámbitos de la salud que los que contempla la legislación federal, puede reformarse su reglamento interno para desarrollar dichos ámbitos y así aprovechar el carácter de órgano constitucional que le otorgó el Constituyente.

Bibliografía

1. El artículo 4.º de la Ley General de Salud dispone que las autoridades sanitarias son: el presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.
2. El texto del artículo 73, fracción XVI, aprobado por el Constituyente de 1917, es el siguiente:
«Art. 73. El Congreso tiene facultad:
[...] 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 tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas 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 competan [...]».
3. Cfr. Rodríguez M. El Consejo de Salubridad General y las epidemias. En: Guía del Fondo Salubridad Pública I. Sección Servicio Jurídico. Archivo Histórico de la Secretaría de Salud. Consejo de Salubridad General. México, D.F.: 2010. p. 116-7.
4. Cabe destacar que, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1971, se adicionaron a la base cuarta las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental como temas que deben ser revisados por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.
5. Frenk J, Juan M, Valadés D, Barceló D, coords. Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General: Memorias del Seminario. Consejo de Salubridad General. México, D.F.: 2005. p. 62-3.
6. Junta Inaugural del Congreso Constituyente. Discurso y entrega de proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, Querétaro, 1.º de diciembre de 1916 [internet]. Consulta realizada el 26 de febrero de 2013. Disponible en <http://sij02.scjn.pjf.gob.mx/LF/>.
7. Al respecto, M. Melgar Adalid destaca la apreciación que hizo G. Fraga sobre las facultades del Consejo, las cuales son consideradas como legislativas desde el punto de vista material, aunque formalmente sean actos administrativos. Melgar M. La Constitución de 1917 y el Consejo de Salubridad General. Concepción original. En: Frenk J, Juan M, Valadés D, Barceló D, coords. Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General: Memorias del Seminario, Consejo de Salubridad General. México, D.F.: 2005. p. 41.
8. Diferentes cuerpos normativos confieren facultades al CoSG, tales como los artículos 17, 28, 77 bis 4, 77 bis 28 y 77 bis 29 de la Ley General de Salud; 77 de la Ley de Propiedad Industrial y 20 de Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Maquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos.
9. La afirmación anterior se refuerza si se toma en cuenta que el artículo 3 del reglamento interno del CoSG establece que lo presidirá el secretario de Salud.