

CEDHJ
Comisión Estatal
de Derechos Humanos
Jalisco



Colección de estudios
en **Derechos Humanos**

Coordinación

José Barragán Barragán

Dirección

**Hernández Barrón &
Chávez Cervantes**

XI.

Examen Jurídico y Constitucional *de la* Emergencia *creada por* el Coronavirus

Colección de Estudios en Derechos Humanos
Tomo XI. Examen Jurídico y Constitucional de la Emergencia creada por el
Coronavirus (versión PDF).

Corrección de estilo: John Allan Grymes de Icaza & María del Socorro
Capetillo Pérez

Imagen de portada y diseño editorial: Oscar Ascary Aréchiga Del Toro

Primera edición 2021
DR.©2021 Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Instituto de
Derechos Humanos Francisco Tenamaxtli.

Pedro Moreno 1616, colonia Americana, Código Postal 44160, Guadalajara,
Jalisco, México. Tel. 800 201 8991. <http://cedhj.org.mx>

ISBN de Obra Completa: 978-607-99138-0-9
ISBN del Volumen: 978-607-99340-1-9

La Colección de Estudios en Derechos Humanos de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos Jalisco se distribuye bajo una Licencia Creative
Commons Atribución No Comercial. Todos los derechos reservados. Esta
edición y sus características son propiedad de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos Jalisco y del Instituto de Derechos Humanos Francisco
Tenamaxtli. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra,
por cualquier medio o procedimiento distinto a los autorizados
expresamente por los titulares de los derechos patrimoniales de la obra.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico



Colección de Estudios en Derechos Humanos de
la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

Consejo Asesor

Francisco Javier Ansuátegui Roig
Universidad Carlos III de Madrid

María del Carmen Barranco Avilés
Universidad Carlos III de Madrid

Guillermo Escobar Roca
Universidad de Alcalá de Henares

Andrea Arabella Ramírez Montes de Oca
Universidad Nacional Autónoma de México

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras
Universidad de Guadalajara

CEDHJ
Comisión Estatal
de Derechos Humanos
Jalisco



**Instituto de
Derechos Humanos
Francisco Tenamxtili**
www.observatorio.org.mx

Tomo XI. Examen Jurídico y Constitucional de la Emergencia creada por el
Coronavirus de la Colección de Estudios en Derechos Humanos

Dirección editorial de la Colección

Alfonso Hernández Barrón
José de Jesús Chávez Cervantes

Coordinador del Tomo

José Barragán Barragán

Autor

José Barragán Barragán

**Tomo XI. Examen
Jurídico y Constitucional
de la Emergencia creada
por el Coronavirus**

Colección de Estudios en Derechos Humanos

Índice

Prólogo <i>Alfonso Hernández Barrón</i>	1
Introducción <i>José Barragán Barragán</i>	4
Capítulo primero. Examen de la inviolabilidad absoluta de la constitución	7
I. Introducción	7
II. Sentido y alcance de este principio	7
III. Sobre el objeto de este principio	9
IV. Los Estados de Excepción	13
1. Sobre sus antecedentes	
2. Examen del artículo 29 constitucional	
3. Examen del artículo 73, fracción XVI	
Capítulo segundo. Estudio de las disposiciones del gobierno federal	52
I. Introducción	52
II. El listado de las disposiciones seleccionadas	53
III. Las primeras informaciones	
IV. Examen del acuerdo del 19 marzo de 2020	55
1. La fundamentación de este acuerdo	
2. Sobre su contenido	
V. Acuerdo del 24 de marzo de 2020	65
1. La fundamentación de este acuerdo	
2. Sobre su contenido	
VI. Decreto sancionatorio del 24 de marzo de 2020	84
VII. Decreto del 27 de marzo de 2020	87
1. La fundamentación de este acuerdo	
2. Examen de su contenido	
VIII. Acuerdo del 30 de marzo de 2020	92
1. La fundamentación de constitucionalidad	
2. La fundamentación de legalidad	
3. Sobre su contenido	
IX. Acuerdo del 31 de marzo de 2020	97
1. Sobre la fundamentación del acuerdo	
2. Sobre su contenido	

Capítulo tercero. Estudio de las disposiciones de la ciudad de México	104
I. Palabras introductorias	104
II. Aspectos generales	105
1. Respecto al formato para fundar y motivar	
2. Respecto al contenido de las disposiciones	
III. La declaratoria de emergencia sanitaria	107
IV. Las prevenciones al interior de las dependencias	109
1. Examen del primer Acuerdo del 19 de marzo del 2020	
2. Examen del Acuerdo del día 20 de marzo del 2020	
3. Examen del Segundo Acuerdo del 30 de marzo del 2020	
V Acuerdos que afectan a la población abierta	121
1. Examen del primer acuerdo del 23 marzo de 2020	
2. Examen del tercer acuerdo del 1 de abril de 2020	
3. Examen del trigésimo séptimo aviso del 21 de diciembre de 2020	
Capítulo cuarto. Sobre la responsabilidad, personal y del estado	142
I. Sobre la responsabilidad personal	142
1. Actos y, en su caso, omisiones	
2. Los sistemas de responsabilidad de posible aplicación	
3. Sobre la responsabilidad de los señores ministros de la suprema corte	
II. Sobre la responsabilidad del estado	143

Prólogo

Alfonso Hernández Barrón

La pluma de José Barragán Barragán es indispensable para entender el fenómeno del constitucionalismo mexicano, que, desde el punto de vista historicista, ha llevado a cabo construcciones y aportes para entender la complejidad del derecho, que, con la claridad que lo caracteriza, ha generado nuevas líneas de investigación que seguramente retomarán las generaciones presentes y futuras.

Esta obra ha sido intitulada *Examen Jurídico y Constitucional de la Emergencia creada por el Coronavirus*. A través de sus cuatro capítulos el autor tiene como objetivo mostrar la inconstitucionalidad de los diversos decretos y acuerdos emitidos por parte del poder Ejecutivo del Estado mexicano para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

El eje sobre el cual gira la justificación se da en torno al principio de seguridad jurídica, que se erige como fundamento para lograr su cometido de manera contundente, ya que sin este no se puede entender a cabalidad los diversos derechos que se han vulnerado a través del quehacer administrativo, en un momento crucial para la población mexicana. El lenguaje que emplea el autor en sus razonamientos es accesible para toda la población, pues procura la claridad en sus términos, ello le da un valor agregado a la obra.

La viabilidad en la forma de proceder de José Barragán Barragán puede suscitar dudas para quienes no comparten la interpretación auténtica o psicológica del derecho, es decir, aquella por la cual los razonamientos de los legisladores, en un momento histórico dado, puedan ser válidos traídos al presente, sobre todo por quienes comparten posturas epistémicas, como es el pos positivismo o como el caso de Isabel Lifante Vidal (2018).

Esto no es una cuestión menor, pues la obra se desarrolla atendiendo a la importancia que tiene el *Diario de los debates*, como argumento de autoridad. Cabe resaltar que el mérito del jurista en cuestión se debe a que, además de emplear su particular punto de vista histórico, también se nutre de argumentos sistemáticos y teleológicos que contribuyen a que esta obra sea un referente de lectura obligatoria en el derecho para entender los retos que se pueden avecinar en una situación similar.

Esta obra tiene una pertinencia jurídica singular, pues contribuye a fortalecer el pleno goce de los derechos humanos de la población en tiempos de pandemia, al mostrar los umbrales mínimos que se deben respetar ante una crisis de salud, que se ha experimentado en el país para tutelar la gobernanza y el Estado de derecho como principios básicos de toda democracia constitucional. Mas allá de mostrar la inconstitucionalidad de los acuerdos y decretos emitidos, esta obra permite vislumbrar, en la dimensión deóntica, cómo debería ser el actuar de la administración para prevenir situaciones singulares y así evitar que las personas vean mermada su dignidad de manera innecesaria.

El primer capítulo de esta obra tiene establece el examen y análisis del principio de inviolabilidad absoluta de la constitución. Para ello se emplea una interpretación *a contrario* sobre el principio de seguridad jurídica y así entender el porqué de la esfera de lo indecible que representan los derechos humanos. Para tal efecto recupera las diversas aportaciones histórico-jurídicas de este principio, desde los albores de la independencia hasta la actualidad, s su vez, adopta una postura no positivista, en cuanto a esta prerrogativa, fundamentándola en el nexo necesario que existe entre el sistema jurídico y la ética.

• Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

El análisis del derecho a la seguridad jurídica es indispensable para que se entienda el estado de excepción que se desprende del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con ello se comprenden los límites aplicables a los derechos fundamentales de manera racional y razonable. El autor analiza los antecedentes histórico-jurídicos de este numeral para enlazarlo con el numeral 73, en su fracción XVI, de dicho ordenamiento jurídico que trata sobre la forma de proceder por parte del Estado ante adversidades en materia de salud.

El estudio que realiza entrelaza diversos artículos para resaltar la delimitación de competencias, así como los momentos de actuación por parte de las autoridades administrativas en situaciones similares, pues es importante para aterrizar su conclusión, al enfatizar que la única forma de atender a una pandemia en donde se requiere afectar prerrogativas, consiste en aplicar el estado de excepción o si se está en un escenario preventivo, es indispensable que la autoridad administrativa haga lo propio para impedir este escenario.

En el segundo capítulo, Barragán se centra en el aspecto medular de su tesis: mostrar la inconstitucionalidad de las diversas disposiciones que ha emitido la autoridad administrativa frente a la pandemia. Los acuerdos y decretos que se seleccionaron para lograr este cometido son los publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 al 31 de marzo de 2020. A criterio del autor, estos fueron elegidos, pues fueron los que tuvieron mayor trascendencia en el quehacer estatal, a raíz de la evolución del COVID-19.

La forma de proceder de los diversos acuerdos consiste en el análisis histórico-jurídico de la fundamentación constitucional y legal, así como del contenido de la motivación que se emplea en los diversos “considerandos”. Lejos de ser tautológico en esta mecánica, esta le permite mayor claridad ante la importancia que tienen los detalles de estos actos administrativos para vislumbrar sus alcances. De los diversos hallazgos que trascienden del análisis que se realiza de estos documentos resalta el hecho de que la autoridad confundió, en varias ocasiones, sus ámbitos de competencia. Tal es el caso que hasta la fecha no hay con una regulación reglamentaria-constitucional que establezca las bases del Consejo de Salubridad General, que se cita y se confunde con el Consejo General de Salubridad, y el cual tiene una dinámica jurídica distinta a la que, en su momento, se pretendió para el primero.

Otro de los desaciertos jurídicos que permean en estos acuerdos y decretos consiste en la constante invasión a la división de poderes, a la vez que se obliga en contravención de los derechos humanos respecto a particulares, al establecer obligaciones que no pueden trascender de la esfera administrativa. Ello es alarmante, pues se han adoptado medidas para establecer un estado de excepción, por no decir que estas directivas han afectado negativamente las libertades más básicas de toda la población, al obligarle a guardar una sana distancia sin mayor seguridad jurídica.

Trasciende el hecho de que estos lineamientos son inconsistentes con los pronunciamientos que se realizan políticamente, ello contribuye a generar mayor incertidumbre a criterio del autor. A manera de ejemplo, muestra cómo se defiende la libertad de las personas en las ruedas de prensa a usar cubre bocas o a guardar la sana distancia, pese a que en los acuerdos y decretos se incluyen hasta la posibilidad de sancionar a personas que en su esfera privada trastoquen estos acuerdos.

Otro aspecto que el autor resalta de estas medidas es el hecho que no se respeta el federalismo en materia de salud. Se imponen disposiciones sanitarias a los estados, pese a que cuentan con su propio ámbito de atribuciones establecido por la Ley General de Salud como regulación reglamentaria. Esto es trascendental porque implica que se ha intentado combatir la pandemia desconociendo una distribución de competencias que tiene su razón de ser, ello contribuye a las confusiones generadas en la materia y en perjuicio de los derechos y libertades de la población.

El capítulo tercero trata sobre la emisión de disposiciones que se expedieron en esta materia en la Ciudad de México. Por ser una entidad federativa clave, el autor consideró imperativo su análisis y alcances. La temporalidad de los acuerdos que son sujetos de estudio, son aquellos que se anunciaron de marzo a diciembre de 2020. La intención de esta colaboración consiste en mostrar los yerros que existen a nivel local cuando se persigue una postura federal que se encuentra desde el comienzo viciada, es decir, de manera similar a lo que ocurre a nivel federal, el autor emplea la metodología señalada para mostrar cómo se impide a la población que pueda hacer uso de sus libertades básicas.

Estos hallazgos son importantes en la medida que, en el capítulo cuarto, se establece cómo el daño resentido en la población necesariamente ha de traducirse en una responsabilidad personal de índole penal y patrimonial por parte del Estado. Lejos de hacer acusaciones personales, de manera objetiva e imparcial, Barragán muestra que la actuación irregular de las personas servidoras públicas implicadas necesariamente requiere que estas sean objeto del más alto escrutinio por parte de las autoridades competentes. Es una cuestión de hecho que no debe soslayarse, bajo pena de minar la legitimidad institucional en detrimento de la democracia y en perjuicio de la población.

La obra que se prologa sin duda es y será un referente que desarrolla un marco jurídico post pandemia a nivel nacional. La erudición y contundentes críticas que emite el jurista hacia el desempeño de las autoridades desde un ámbito académico contribuirán en el corto, mediano y largo plazo a mejorar la fundamentación y motivación de las acciones que esta debe procurar en situaciones similares. Ha sido un honor prologar esta obra, la cual debe ser un parteaguas hacia un nuevo paradigma de mayor certeza jurídica para las personas en un mundo que plantea cada vez más retos.

Agradezco nuevamente al doctor Barragán por su interés y generosidad intelectual para que esta obra forme parte de la Colección de Estudios en Derechos Humanos, que es editada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos a través del Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamaxtli.

Referencias bibliográficas

Barragán, J. B. (2007). *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Vidal, I. L. (2018). *Argumentación e interpretación jurídica*. Valencia: Tirant lo blanch.

Introducción

José Barragán Barragán

¡Ojalá y todas las autoridades y todos los ciudadanos se levantaran como un solo hombre, creyendo que el ataque a las garantías de un individuo es un ataque a la sociedad entera! (Ponciano Arriaga, sesión del 10 de julio de 1856).

Un poco sin darnos cuenta, habiéndose presentado la pandemia en los diferentes países del mundo, se fue restringiendo o limitando el ejercicio de algunos de los derechos fundamentales, unas veces a través de disposiciones educadas y persuasivas, como el "quédate en casa"; otras, al imponer mandatos severos formales, como el "toque de queda," previsto en casi todas las constituciones, y, en algunos casos, como sucede en México, al instaurar medidas jurídicas sumamente severas y formales, pero sin tener la debida base de constitucionalidad.

La pandemia del coronavirus ha causado muchísimos daños que, al parecer, con las previsiones que tiene el derecho sobre esta materia, nunca pudo imaginar.

En México, como en los demás países, ha habido, y sigue habiendo, afectaciones severas a los derechos humanos. Y, pese a contar con unas excelentes previsiones constitucionales para atender, en este caso, la "emergencia sanitaria", el gobierno federal acordó no "molestar" al Congreso de la Unión para hacer uso formal de esas previsiones, pues optó por acogerse y aplicar la legislación ordinaria preexistente en materia de salud, lo cual resultó, como debió preverse, insuficiente.

Hubo conocimiento oportuno sobre la aparición de la enfermedad y de sus principales características, como altamente contagiosa, mortal y sin cura conocida. Ciertos países, como China, Japón y Corea del Sur, rápidamente tomaron medidas de prevención y, en su caso, de atención. Otros muchos gobiernos, como el mexicano, inexplicablemente, fueron tomados por sorpresa; reaccionaron tardíamente, cuando ya estaba encima dicha enfermedad, según se aprecia en el caso mexicano, en las primeras medidas que precipitadamente aprobó el gobierno federal.

Para la expedición de esas primeras medidas no hubo consultas previas ni formales con el Congreso de la Unión ni con los gobiernos de las entidades federativas. No sabe uno si por la peligrosidad de la pandemia o por la simple tradición de la magia del presidencialismo histórico, hubo una especie de inmediata asunción del ejercicio de poderes absolutos en el titular del Ejecutivo federal, insisto, sin inquirir formalmente al Congreso de la Unión ni a los gobiernos de los estados, ello creó desencuentros políticos e hizo imposible la toma de decisiones y medidas ampliamente consensadas, suficientemente informadas o avaladas razonablemente por los expertos y especialistas en los diferentes servicios que, de inmediato, se vieron comprometidos por la peligrosidad de la pandemia.

Así es como se comunica oficialmente, entre risas y monitos proyectados en una pantalla, la medida de la "Sana Distancia", escrita con mayúsculas en el acuerdo que la impuso con una brutalidad jurídica, que nadie quiso entender hasta que la sufrimos en el cuerpo y en el alma todos y cada uno de las y los mexicanos, y hasta que vimos cómo se paralizaron por completo las actividades diarias de cada persona; las actividades todas de las y los mexicanos, de carácter familiar, social, económico, cultural, civil, incluso de carácter político, ello generó daños y perjuicios nunca antes pensados ni imaginados.

Los decretos, los acuerdos, dicen que esas medidas, masivamente violadoras de derechos humanos e intereses legítimos, tendrían plazos de vigencia muy breves, menos de un mes.

Con todo, esas primeras medidas se prorrogaron hasta llegar a estos días de febrero de 2021, y fueron completándose con otras muchas disposiciones, todas restrictivas y violadores de derechos e intereses legítimos, hasta encerrarnos en casa a cal y canto, por decirlo así, según el color del semáforo, que, como se ha visto, se maneja con absoluta discrecionalidad.

Bien, esta investigación tiene como fin entrar en el examen jurídico y constitucional de las seis primeras medidas aprobadas por el gobierno federal y, como ejemplo de las decisiones tomadas por los Estados, también estudiaré otras seis disposiciones aprobadas por la jefatura de la Ciudad de México.

Cada una de estas 12 disposiciones aparecen revestidas de un formato jurídico que se exige en todo mandato para su debida fundamentación de constitucionalidad, exigida por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que establece que “nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio y posesiones sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive, la causa legal del procedimiento” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 11 de marzo de 2021, p. 46).

Ante mis alumnos, siempre suelo decir que este enunciado es el más hermoso de todos los que contiene la constitución, aunque solamente fuera por el empleo de la palabra molestar, que lleva a pensar en la importancia del principio de inviolabilidad del ser humano, de su familia, de su domicilio, de sus papeles y posesiones y, en consecuencia, conduce a la conclusión relativa a la inviolabilidad del propio texto constitucional, el cual es intangible y no puede ser quebrantado por ninguna autoridad ni persona alguna, sin incurrir en responsabilidad personal, así como en compromiso por los daños y perjuicios causados.

Este es el primer punto que, a modo de premisa, se estudia en este escrito, con la finalidad de ofrecerle al amable lector la obligada perspectiva desde la cual debe ser examinada y enjuiciada cada una de las medidas contenidas en estas 12 disposiciones de esta investigación.

Resulta obligado advertir que la mayoría de las constituciones establecen de manera expresa y formal el modo en que esta clase de enfermedades, como el COVID-19, así como otros casos en los que el Estado y la sociedad puedan verse amenazados por graves riesgos y que deben ser afrontados y manejados constitucionalmente por las autoridades. Esta previsión se encuentra regulada en el artículo 29 constitucional, el cual, en su primer párrafo, dice:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 117).

El subrayado y el realce en negritas es de su servidor. Este enunciado será estudiado inmediatamente después del punto relativo al principio de inviolabilidad del texto constitucional, porque, en esta cláusula del artículo 29, se regula la posibilidad de “restringir o suspender, los derechos y las garantías que fuesen necesarios para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación” (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 117), en este caso, a la pandemia por COVID-19, sin que haya responsabilidad personal para el presidente de la república ni para las demás autoridades que deban seguir lo que el Congreso de la Unión pudiera disponer.

Esta clase de enunciados existen en todas las constituciones. Son bien conocidos por la doctrina constitucional y son objeto de explicación de nuestras clases tanto de Derecho Constitucional como de Derechos Humanos. Se conocen como situaciones o "Estados de

excepción", debido a que, en cada uno de los casos mencionados por dicho artículo, por excepción, autoriza el Congreso de la Unión la posible restricción o suspensión de derechos y garantías.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos es la única autoridad que puede ordenar la restricción o suspensión de derechos y garantías, con la aprobación del Congreso de la Unión.

Es un hecho que el presidente en ningún momento se dirigió al Congreso de la Unión para pedirle que tuviera a bien autorizar la emisión de prevenciones generales que fueran necesarias para hacer frente a la pandemia de forma rápida y fácil. No lo hizo y expresó por qué consideró no hacerlo. El hecho es que en ninguna de las disposiciones que el gobierno federal ha emitido, hasta este momento, sobre el manejo de la pandemia se cita el enunciado del artículo 29.

Posteriormente, toca a su servidor entrar en el examen de cada una de las 12 disposiciones, 6 del gobierno federal y 6 de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, para explicar, por un lado, el aparato formal, que en cada disposición se invoca para la debida fundamentación y motivación, que exige el primer párrafo del artículo 16 constitucional y garantizar, lo que resultó imposible, que ninguna de las referidas medidas tomadas para impedir el vertiginoso contagio de COVID -19 fuera a "molestar" a algún mexicano, a su familia, a su domicilio, papeles y posesiones.

En la última parte, trataré de explicar brevemente la responsabilidad personal, que puede llegar a ser penal, en que incurre toda autoridad por violación expresa de algún precepto del texto constitucional, o por violación de derechos y garantías protegidas en dicha constitución. Asimismo, trato de demostrar en qué consiste la responsabilidad del Estado mexicano por los daños y perjuicios causados por la aplicación de esta clase de medidas, incluso en el supuesto de haberse hecho bajo las autorizaciones del artículo 29.

A mis alumnos les diré que el método que he seguido tiene que ver con el análisis formal de cada una de estas 12 disposiciones jurídicas, más la correspondiente compulsas tanto con las disposiciones constitucionales en las que se dice que se funda y se motiva cada mandato, así como mediante la compulsas con la legislación ordinaria en ellas mencionada.

Capítulo Primero

Examen de la Inviolabilidad Absoluta de la Constitución

Sumario: *I. Introducción. II. Sentido y alcance de este principio. III. Sobre el objeto de este principio. IV. Los Estados de Excepción.*

I. Introducción

El examen de la inviolabilidad absoluta de la constitución es el punto de mayor importancia del constitucionalismo. Es la esencia de la teoría constitucional. El vocablo "inviolabilidad" se acepta, se entiende y es usado por nosotros porque, en la cotidianidad, lo asociamos a muchas cosas; todas sagradas, por así decirlo. Lo relacionamos con nuestra persona, con la persona de nuestros hijos, sobre todo en su minoría de edad; lo hacemos con nuestras familias, con nuestro domicilio, con nuestras cosas y posesiones, por decirlo en los términos del primer párrafo del artículo 16, el cual, para cada uno de estos supuestos, prohíbe que seamos "molestados". También lo vinculamos con el deber de darle cumplimiento lisa y llanamente a la ley y, en este caso, lo ligamos a la constitución, que nos garantiza la protección de nuestras personas, de nuestros hijos, de nuestras familias, de nuestros derechos humanos, por decirlo en una expresión hermosa.

Estamos ante un principio complejo de la teoría de la constitución y de muy difícil cumplimiento por parte de las autoridades. Con todo, la inviolabilidad de la constitución es la premisa indispensable para entender, en términos positivos, la importancia y la grandeza de la constitución y, en general, el llamado Estado de derecho o Estado constitucional de derecho.

Aunque sea brevemente, en primer lugar, tataré de explicar el significado y el alcance del principio de la inviolabilidad de la ley y de la constitución, que es la ley suprema de toda la unión, en palabras del artículo 133 del texto constitucional vigente; en segundo lugar, diré unas palabras sobre el objeto o materia que cae bajo la protección de este principio, que no es otra sino la cuestión de derechos humanos y, en tercer lugar, expondré cómo, por excepción, la constitución autoriza al presidente de la república a restringir y suspender derechos, después de la autorización por parte del Congreso de la Unión.

II. Sentido y alcance de este principio

Aunque el vocablo "violación" y su contrario "inviolabilidad", son palabras familiares, veamos, antes que otra cosa, sus significados de uso común incorporados a los diccionarios.

Sobre el significado de "violar", "violación", según El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), editado en Madrid, en 1980, dice lo siguiente:

VIOLAR. (del Lat. *Violare*.) tr. Infringir o quebrantar una ley o precepto. // 2. Tener acceso carnal con una mujer por fuerza, o hallándose privada de sentido, o cuando es menor de doce años. // 3. Profanar un lugar sagrado. // Ajar o deslucir una cosa.

VIOLACIÓN. (del lat. *Violatio -violationis*) Acción y efecto de violar. (RAE, 1980)

A estas significaciones añadiré algunas otras, tomadas, con absoluta propiedad de los programas de las mujeres que, diariamente, denuncian los feminicidios y el maltrato de los menores de uno y otro género. Con todo, ahí está en primer lugar mencionado el significado que me interesa: violación es la acción y el efecto de infringir o quebrantar una ley.

Las voces opuestas o contrarias a la "violación", son inviolable, inviolabilidad, inviolablemente, que son definidas por el mismo diccionario de la siguiente manera:

INVIOABLE. (Del lt. *Inviolabilis*) Adj. Que no se debe violar o no se puede violar o profanar. // 2. Que goza la prerrogativa de inviolabilidad.

INVIOABILIDAD. f. Calidad de inviolable. // Prerrogativa personal del monarca, declarada en la Constitución del Estado. // parlamentaria. Prerrogativa personal de los senadores y diputados que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que hagan y los votos que emitan en el respectivo cuerpo colegislador.

INVIOABLEMENTE. Adv. M. Con inviolabilidad. // Infaliblemente, sin falta. (RAE, 1980)

La idea que se advierte al leer su significado es, ante todo, la nota inherente de violencia que implica la acción misma de la violación, una violencia o fuerza bruta que se aplica a la mujer, a la persona, a los menores de edad, o al objeto que tiene la calidad de inviolable. Así, infaliblemente, en la violación se produce un doble agravio. El primero es la violencia, que es propia del acto o acción de violar, el segundo es el impacto o quebrantamiento del objeto inviolable, como la mujer, la persona, los menores, las cosas y objetos sagrados.

Todavía existe una segunda idea o percepción de la lectura del significado de estas palabras, que es la propiedad con que estos vocablos se aplican tanto en el campo de las cosas profanas como en el de las sagradas o de nuestras creencias religiosas, y el atributo con que se establece igualmente en la convivencia social y política, al amparo del Estado constitucional de derecho, cuyo ordenamiento jurídico es, sencillamente, inviolable.

Veamos el significado y la importancia que tiene la palabra "invioabilidad" en el campo del derecho.

La primera acepción de violar era la de "de infringir o quebrantar una ley o precepto". Uno y otro verbo tienen el mismo significado, aunque provienen de vocablos diferentes. Significan lo mismo que quebrar, que romper, o separar con violencia las partes de un todo. Asimismo, en el campo del derecho, la voz *quebrantar*, o "quebrantamiento", es la omisión o la violación de garantías substanciales en el procedimiento.

Esto es un acercamiento al significado de las expresiones "violar la ley", "quebrantar la ley", violación, con la significación de hacer añicos la ley, de pisotearla.

Otro acercamiento en palabras más hermosas, pero que tienen la misma significación profunda de las expresiones referidas es el que ofrece el primer párrafo del artículo 16 de la constitución:

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 46).

Insisto, es un hermoso acercamiento para entender la significación del principio de la inviolabilidad de la constitución. Todavía quiero referirme a otra aproximación, terrible e inhumana porque tiene que ver con cada uno de los tipos penales que se pueden aplicar a quienes violan la ley y, por supuesto, a quienes violan la constitución. He dicho que es

inhumano, si se piensa en que muchos de los tipos penales llevan aparejada, o pueden disponer, la pena de muerte. En México ya no existe la pena de muerte; pero temo que algunos movimientos feministas terminarán pidiendo su restablecimiento ante la gravedad de las violaciones que incesantemente sufren las mujeres y las y los menores de edad y frente a la inutilidad de sus denuncias que, en términos prácticos, ninguna es investigada y castigada.

El texto constitucional, por definición y por su contenido, es absolutamente inviolable. Es decir, si se pudiera "personificar" a la ley, si se pudiera "personificar" a la constitución, se concluiría en que es tan sagrada o tan inviolable que no se le puede infringir una "molestia". Precisamente, por esta razón, Rosa María Nieto (1994), en su libro *El debate de la constitución de 1857*, menciona que:

El señor Arriaga declara que la Comisión no quiere el poder de las armas, sino los medios legales para defender las garantías individuales, protestas pacíficas, reclamaciones justas, que se opongan a toda arbitrariedad. Establece que las autoridades todas defiendan las garantías, y quiere que lo hagan también las autoridades subalternas, porque donde hay obediencia pasiva, se acaba la libertad. Cita el ejemplo de aquellos magistrados franceses que se negaron a dar una sentencia de muerte, diciendo al rey que no eran verdugos, y exclama: **¡Ojalá y todas las autoridades y todos los ciudadanos se levantaran como un solo hombre, creyendo que el ataque a las garantías de un individuo es un ataque a la sociedad entera!**

Si la acción popular es vista con indiferencia, esta no es una razón para proscribirla, sino para estimularla, y, lo cierto es que, en tiempos constitucionales, se ha visto que casi siempre ha habido quienes usen de su derecho, acusando a los funcionarios públicos. (p. 280)

III. Sobre el objeto de este principio

Se puede afirmar que todos y cada uno de los enunciados de una constitución, sin excepción, son objeto de inviolabilidad o son, sencillamente, inviolables, inquebrantables, son sagrados, como lo es todo ser humano.

Siguiendo la tradición del constitucionalismo mexicano, se puede fijar como objeto primordial, y por excelencia del principio de inviolabilidad, a los derechos humanos, entendidos como se explican en el debate de la Asamblea Constituyente de 1857 a partir del enunciado del artículo 1° de la constitución de ese mismo año:

Art 1°. El pueblo reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga esta Constitución. (Tena Ramírez, 1980, p. 607)

Este enunciado, en opinión de Armando Enrique Cruz Covarrubias (2017), profesor de la Universidad Panamericana, campus Guadalajara, "es el más importante del constitucionalismo latinoamericano y europeo" (p.1). En este planteamiento, el mismo autor también señala que el pueblo soberano reconoce que los derechos nacen de la naturaleza del ser humano, que es "eminente libre y eminentemente social" (p.19) y, usando las palabras de León Guzmán, quien le responde a Ignacio Ramírez diciéndole que, como no acepta los argumentos de derechos naturales, se valdrá de hechos:

Por esto se va a valer de hechos. El señor Ramírez no negará que el hombre **es un ser eminentemente libre y eminentemente social**; que al reunirse los hombres en sociedad convienen en su- criticar un poco de su libertad natural para asegurar la

demás, y que esta parte de libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad (p. 21),

Siguiendo con los planteamientos de Cruz (2017), en palabras ahora de Ponciano Arriaga, por ello los derechos del hombre "son anteriores a toda ley; no nacen de la ley, sino que nacen con el hombre" (p. 19). He aquí el pasaje completo, pues contesta también el cuestionamiento hecho por Ignacio Ramírez:

Replica al señor Ramírez **que los derechos no nacen de la ley, sino que son anteriores a toda ley, y el hombre nace con ellos.** El derecho a la vida, el de la seguridad, etcétera, existen por sí mismos y a nadie ha ocurrido que se necesite una ley que conceda a los niños el derecho de mamar, y a los hombres todos el de alimentarse y el de vivir. (p. 22)

Por ejemplo, el preámbulo de la constitución de Cundinamarca, del 4 de abril de 1811, dice sobre este particular:

Usando de la facultad que concedió Dios al hombre de reunirse en sociedad con sus semejantes, bajo pactos y condiciones que le afiancen el goce y conservación **de los sagrados e imprescriptibles derechos de libertad, seguridad y propiedad.** (Melo, 2014, p. 7)

Otro Preámbulo, el de la constitución de Cartagena de Indias, del 15 de junio de 1812, dice:

El objeto y fin de la institución, sostenimiento y administración de todo Gobierno, es asegurar la existencia del cuerpo político, protegerlo y proporcionar a los individuos que le componen el **poder gozar en paz y seguridad de sus derechos naturales** y de los bienes de la vida; y siempre que estos grandes designios no se consiguen, tiene el pueblo derecho a que se altere la forma de su gobierno y tome aquella en que queden a cubierto su seguridad y felicidad. (Melo, 2014, p. 244)

La Constitución de Antioquia, del 21 de marzo de 1812, dice:

Art. 1. Dios ha concedido igualmente a los hombres ciertos derechos naturales, esenciales e imprescriptibles, como son defender y conservar su vida, adquirir, gozar y proteger sus propiedades, buscar y obtener su seguridad y felicidad. Estos derechos se reducen a cuatro principales, a saber: la libertad y la igualdad legal, la seguridad y la propiedad (Melo, 2014, p. 170).

La constitución de Popayán, del 17 de julio de 1815, después del preámbulo viene el rubro, bases de esta Constitución, y la base del numeral 8 dice: El hombre tiene derechos naturales e imprescriptibles (Melo, 2014, p. 289).

Concebidos así, los derechos humanos son el objeto primordial de la protección que impone el principio de la inviolabilidad de la constitución. También se puede decir que es tan grande la importancia de los derechos naturales, esenciales e imprescriptibles, que la constitución no puede menos que garantizarlos, dándoles la calidad absoluta de inviolabilidad.

El artículo 1º de la Constitución de 1857 habla en plural de "garantías", porque, en efecto, son varias las medidas que la propia constitución contiene para la protección de los derechos humanos. Sin duda, se piensa en la garantía que se hace valer mediante los juicios de amparo;

los estudiantes de las facultades de Derecho pensarán, además, en las acciones y controversias constitucionales reguladas en el artículo 105 del texto constitucional.

Los especialistas dirán que se deben considerar otras varias garantías, muy importantes, desde luego, como los tipos penales que castigan dichas violaciones; como el juramento de guardar y hacer guardar la constitución, que todo empleado público debe emitir antes de tomar posesión de su cargo, según lo ordena en México el artículo 128.

Todavía hay más garantías para preservar la inviolabilidad de la constitución, como la del refrendo, regulada en el artículo 92, que está en completo desuso, pero hace responsables a quienes refrendan actos del presidente de la república, violatorios de la constitución.

Todavía hay más garantías, como las que se derivan del contenido del derecho de seguridad de todo ser humano, el cual no se encuentra definido exactamente en el texto constitucional vigente.

Hay otra garantía llamada "garantía social", que tampoco está definida en la constitución, tal vez porque no se entiende como un derecho del ser humano, sino como un deber, que es como se enuncia en algunas de estas primeras constituciones, o quizá porque se enuncia en otras constituciones como un presupuesto, se dice *sine qua non*, del principio de inviolabilidad.

Mostraré cómo es definida una y otra garantía, la del derecho de seguridad y la "garantía social", en las primeras constituciones aprobadas en la región de lo que era el Nuevo Reino de Granada.

A). Algunas definiciones del derecho de seguridad

El *Acta de Federación para los Estados de Venezuela*, del 21 de diciembre de 1811, la define como:

Artículo 8. La seguridad dimana principalmente de este respeto con que los ciudadanos se la garanticen unos a otros, teniendo cada uno igual derecho a la protección que debe dispensarle la sociedad para su conservación. (Melo, 2014, p. 44)

Otra *constitución, la de la República de Tunja* del 21 de marzo de 1812, la define así:

6. La seguridad consiste en la protección que concede igualmente la sociedad a cada uno de sus miembros por la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades. (Melo, 2014, p. 67)

Un último ejemplo, el de la *Constitución de Antioquia*, del 21 de marzo de 1812, que la define como:

7. La seguridad consiste en la protección, que concede igualmente la sociedad a cada uno de los miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades (Melo, 2014, p. 170).

B) La garantía social

Decía hace un momento que la garantía social unas veces se enuncia como un deber y otras como un presupuesto de la vigencia del Estado de derecho.

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, del 21 de diciembre, la enuncia como un deber, y lo hace del modo siguiente:

Sección cuarta
Deberes del Cuerpo social

197. La sociedad afianza a los individuos que la componen el goce de su vida, de su libertad, de sus propiedades y demás derechos naturales; en esto consiste la garantía social que resulta de la acción reunida de los miembros del cuerpo y depositada en la soberanía nacional (Melo, 2014, p. 120).

Este enunciado está en la *Constitución de la República de Pamplona*, del 22 de mayo de 1815, pues la enuncia como un deber:

DEBERES DEL CUERPO SOCIAL.

Artículo 151. La Sociedad afianza a los individuos que la componen, el goce de su vida, de su libertad, de sus propiedades y demás derechos, en esto consiste la garantía social, la cual resulta de la acción reunida de los miembros del cuerpo, y depositada en la Soberanía nacional (Melo, 2014, p. 336).

En cambio, en otras constituciones se enuncia la garantía social como un presupuesto de la vigencia del Estado de derecho. Así, la *Constitución de Tunja*, del 21 de marzo de 1812, se formula del siguiente modo:

30. La garantía social no puede existir sino se halla establecida la división de los poderes, si sus límites no están fijados, si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada (Melo, 2014, p. 69).

Para ello, en el artículo 29, establece lo siguiente:

29. La reunión de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es origen de la tiranía, por esta razón en un gobierno libre deberán estar separados (Melo, 2014, p. 69).

Enunciados parecidos se encuentran en la *Constitución de Antioquia*:

30. La separación de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, constituye esencialmente la libertad, y de su reunión en una sola persona, o en un solo cuerpo, resulta la tiranía. Por tanto, el pueblo tiene derecho a que el Cuerpo Legislativo jamás ejerza las funciones del Ejecutivo, o Judicial, ni alguna de ellas; a que el Ejecutivo no ejercite las facultades legislativas, ni alguna de ellas; en fin, a que el Judicial tampoco tenga el Poder Ejecutivo o el Legislativo; para que manden las leyes, y no los hombres.
31. La garantía social no puede existir, sino se halla establecida la división de los poderes; si sus límites no están fijados, y sí la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada (Melo, 2014, p. 172).

Este enunciado se encuentra en la *Constitución Política del Estado Libre de Neiva*, del 31 de agosto de 1815. He aquí estos pasajes:

Artículo 30. La separación de los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, constituyen esencialmente la libertad y de su reunión en un solo Cuerpo Legislativo jamás ejercerá las funciones del Ejecutivo o Judicial, ni alguna de ellas a que el Ejecutivo no ejercite, las facultades legislativas o judiciales, ni alguna de ellas, en fin, a que el

Judicial, tampoco tenga el Poder Ejecutivo o Legislativo para que manden las leyes y no los hombres.

Artículo 31. La garantía social no puede existir si no se halla establecida la división de los Poderes y sus límites no están fijados y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada (Melo, 2014, p. 413).

Ahora se comprueba por estos enunciados del porqué en México se han degenerado las reglas del Estado de derecho, desde su mismo origen; del porqué un escritor famoso, que está en la mente del amable lector, dijo que México era la dictadura perfecta; o por qué Jorge Carpizo caracterizó el sistema mexicano llamándolo y explicándolo bajo el nombre del presidencialismo mexicano y, finalmente, por qué el gobierno actual ha asumido el ejercicio de la plenitud del poder de soberanía para justificar las disposiciones masivamente violadoras de derechos humanos, en lugar de haber optado por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 29, el cual, por excepción, debidamente justificada por las asambleas constituyentes mexicanas, se puede autorizar al presidente restringir y suspender derechos e intereses legítimos, con autorización del Congreso de la Unión.

Este mismo y trascendental enunciado sobre la garantía social viene en el artículo 27 del Decreto de Apatzingán, y se completa con lo dispuesto en el artículo 28 y 29. Los cito al final de esta interesante secuencia, por un lado, como conclusión de esta doctrina y, por otro, como muestra de lo lejos que está el gobierno federal de la llamada cuarta transformación del ejemplo de los héroes que protagonizaron la primera transformación y autores del Decreto de Apatzingán, o Constitución de Apatzingán (1814):

Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Art. 28. Son tiránicos y arbitrios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Art. 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley. (p. 49)

IV. Los Estados de excepción

Pese al principio de inviolabilidad de los derechos humanos, comúnmente aceptado en las constituciones, existen ciertas y determinadas excepciones reguladas por la constitución, por cuya virtud se autoriza la restricción y suspensión de ciertos y determinados derechos, precisamente para salvaguarda del Estado o de la sociedad.

Hablaré, primero, sobre sus antecedentes para, posteriormente, entrar al examen detallado de lo dispuesto en el artículo 29 de la constitución.

I. Sobre sus antecedentes

Estas excepciones se conocen bien, insisto, porque están previstas y reguladas en la constitución y tienen lugar cuando en un país se presentan los casos de invasión, casos de guerra, casos de perturbación grave de la paz pública; o en cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave riesgo o peligro, por decirlo con las expresiones usadas en las constituciones.

Los textos constitucionales, unas veces, enumeran de manera directa cada uno de estos casos, estudiados por la doctrina tradicional como “estados de excepción” o “estados de sitio”. Incluso, casi siempre se añade algún, o algunos supuestos genéricos mediante el uso de expresiones tales como “o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o

conflicto”, expresiones usadas en el artículo 29 constitucional; o como las del artículo 73, fracción XVI, base 2ª, “en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país” (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 193).

Para evitar errores en el uso de estas previsiones del “estado de excepción”, las constituciones modernas, como la española de 1978, definen cada uno de estos supuestos y que, posteriormente, son regulados por la ley. Esta constitución sobre este punto particular dice:

Artículo 116

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificaran el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes. (Constitución Española, 1978, p. 34)

Siguiendo el ejemplo, la Ley orgánica que regula estos supuestos fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* como Ley Orgánica 4/ 1981, del 1 junio. En ella se aclara cuáles son los supuestos que caen bajo la expresión “estado de alarma”. Dice:

Artículo cuarto

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. (Boletín Oficial del Estado, 1 de junio de 1981)

En otras ocasiones, además de enumerar estos casos en particular, añaden un supuesto genérico de “estado de excepción” o de “estado de sitio”, cuando dicen “y en cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave riesgo o peligro” (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 117). Este supuesto, insisto, es genérico o abierto, que admite, entre otros casos, el de la pandemia del coronavirus, independientemente de estar de manera expresa y previsto, como se indicó en el artículo 73, fracción XVI, base 2ª.

Por excepción al principio de la no vulneración de derechos humanos, en presencia de alguno de estos casos, enumerados formalmente en la respectiva constitución, la misma constitución admite en el artículo 29 tanto la “restricción de derechos y libertades”, como la “suspensión de derechos y libertades” (CPEUM, 11 de marzo de 2021, pp. 117-118), incluso, según lo aclaran los debates del constitucionalismo mexicano, se permite, según el artículo 21, la “violación de ciertos derechos y libertades, para salvaguardar otros, como, por ejemplo, la vida”. (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 68).

En efecto, en todos los países europeos y latinoamericanos, con excepción, probablemente, del Estado mexicano, para combatir la “emergencia sanitaria” se ha recurrido a las respectivas previsiones constitucionales para aplicar el estado de excepción, correspondiente a un estado de alarma, provocado por una crisis sanitaria, como lo acepta el artículo 116 de la Constitución española, en relación con la Ley Orgánica 4/1981 del 1 de junio, la cual regula el estado de excepción por causa de crisis sanitarias.

En México no se ha hecho uso, hasta comienzos de 2021, de las previsiones contenidas en el artículo 29, el cual conserva prácticamente el mismo enunciado que tenía en la Constitución de 1857, regula “los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” (Zarco, 1857, p. 113).

Insisto, en ninguna constitución estaba previsto la invasión del coronavirus, no podía estarlo. En consecuencia, los Estados, para combatir dicha pandemia, han recurrido a las previsiones de los estados de excepción, según el supuesto de un estado de alarma; inclusive, el “abierto”, que se suele consagrar al decir “en caso de cualquier otro que ponga a la sociedad en

grave peligro o conflicto” (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 117) como está en el artículo 29 de la constitución mexicana.

En México no se ha hecho uso de las disposiciones del artículo 29 constitucional. Las razones del porqué no se han aplicado estas previsiones tienen que ver con el rechazo, por parte del gobierno federal, de la idea de establecer o de declarar en México el estado de sitio.

Se trata de un rechazo constante, reiteradamente dicho por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador; tanto y tantas veces lo ha negado que, últimamente, tuvo a bien hacer explícita su recomendación del no uso del estado de sitio, ante la Cumbre del G-20 de Riad (celebrada a distancia por el coronavirus del 21 al 22 de noviembre de 2020) mediante sus siguientes palabras:

Confiar más en la responsabilidad de la gente. Garantizar ante toda circunstancia la libertad y abandonar la tentación de imponer medidas autoritarias como el confinamiento excesivo o el toque de queda. Nada por la fuerza, todo por el convencimiento y por la razón. (López Obrador, 21 de noviembre de 2020, párr. 4)

Las razones ahí están. Son argumentos, en mi opinión, absolutamente injustificables, porque la idea que el presidente tiene del estado de sitio, según lo ha expresado de manera reiterada, es la de un estado de sitio por motivos de una invasión de ejércitos enemigos o de una guerra interna, y todos vemos que no se trata de un estado de guerra ni de nada parecido.

El hecho es que no se ha hecho uso de las previsiones del artículo 29, el cual nunca habla del estado de sitio, aunque, en los debates de los que fue objeto, sí se incluye esta posibilidad.

El gobierno federal ha optado por emitir sus acuerdos y sus decretos, con la intención de fundarlos y motivarlos, por un lado, en el artículo 4° y en 73, fracción XVI, de la constitución, los cuales no autorizan, ni pueden hacerlo, la restricción ni la suspensión ni, mucho menos, la violación de derechos humanos, que es lo que contienen cada uno de los seis acuerdos y decretos.

Estos acuerdos y decretos manifiestan y, jurídicamente, prueban que la opción seguida por el gobierno mexicano, que rechaza el estado de excepción, regulado en el artículo 29, fue una opción personal, no autorizada por la constitución, brutalmente violatoria, en particular, de los derechos y libertades.

Por ello, hablaré de responsabilidades personales, porque la opción de buscar la aplicación lisa y llana de lo dispuesto en el artículo 29 también habría restringido, suspendido y violado masivamente los derechos, pero no hubiesen existido responsabilidades personales, sino solo habría responsabilidad del Estado.

Mostraré con cierto detenimiento el régimen de los estados de excepción, regulados en nuestro constitucionalismo. Esto es, desde la Constitución de 1857 y la vigente de 1917.

El tema o la materia relativa al régimen de los estados de excepción entre nosotros está regulado en el artículo 29. Veamos el régimen que este precepto establece.

2. Examen del artículo 29 constitucional

Primero, trataré de examinar brevemente sus antecedentes, entre los que cabe destacar el tratamiento que recibe por parte de la Asamblea Constituyente de 1857, de donde proviene el enunciado que ahora está en vigor, para, en un segundo lugar, entrar en el estudio de dicho texto vigente.

A). Sobre los antecedentes

Los autores mexicanos que se han ocupado del tema, como Héctor Fix-Zamudio, dicen que su primer antecedente se encuentra en la constitución española del 18 de marzo de 1812, vigente primero en la Nueva España y después en el México independiente (Barragán, 2013).

En efecto, este punto venía en el artículo 306 del Proyecto de Constitución, elaborado por las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, el cual se presentó a la consideración del pleno durante la sesión del 13 de diciembre de 1811. Según Genaro García (1870), dicho artículo consta de lo siguiente:

Art. 306. Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese en toda la Monarquía, o en parte de ella, la suspensión de alguna de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las cortes decretarla por un tiempo determinado. (p. 2420)

Después de su lectura, dice el *Diario de Sesiones*, el secretario Valle leyó un escrito presentado por Alonso López, (José Alonso López y Nobal), electo diputado por la Junta Superior de Galicia, el cual contiene un conjunto de razonamientos sobre la importancia del tema puesto a discusión.

El diputado por Galicia pondera los grandes riesgos que puede correr la seguridad del Estado “en los sordos embates de una temida conspiración” y los grandes riesgos que amenacen el orden social y la libertad personal de los ciudadanos, “cuando bajo cualquier pretexto se suspende el orden sistematizado de los pormenores y enlaces de las leyes” (García, 1870, p. 2421).

Seguidamente, Alonso López repasa lo que sucedía en Roma, cuando el senado autorizaba la suspensión del orden establecido y también se refirió a la experiencia habida en algunos reinos en España, en los que “las privanzas despóticas tenían atropellado el orden” (García, 1870, p. 2421).

Añade luego que el gobierno inglés ha ejercido esta facultad imperiosa en ocasiones urgentes, y Genaro García (1870) se pregunta:

¿Deberemos nosotros imitar por iguales recelos de trastorno del Estado una tal institución, comprometiendo con ello la vida y honra de los ciudadanos a ser víctimas de los efectos de la maliciosa arbitrariedad? (p. 2421)

Alonso López manifiesta que, pese a los riesgos, está por la aprobación del artículo, y propone que se le dé otra redacción, pues dice:

En vista de los reparos, y en la suposición de que V. M. quiera aprobar la idea del artículo que se propone de suspensión de leyes, me parece podría estar expresado en los siguientes términos:

Si en circunstancias extraordinarias de sospechas bien calificadas la seguridad del Estado exigiese en toda la Monarquía, o en parte de ella, la suspensión de algunas formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes, si están congregadas, decretarla; y no estándolo, y siendo perentoria y urgentísima la suspensión, la permitirá la Diputación Permanente, hasta que las Cortes, convocadas y reunidas por estos casos extraordinarios, la decreten con su autoridad; entendiéndose que el tiempo de esta suspensión, no ha de pasar de tres meses; ni las prórrogas sucesivas de necesidad bien calificadas han de ser de mayor duración que de un mes cada una. (García, 1870, p. 2421)

Seguidamente tomó la palabra Agustín de Argüelles, quien dice que “no puede menos de aplaudir y envidiar este voto sapientísimo del señor Alonso López, y en parte apruebo su opinión” (García, 1870, p. 2421).

Luego comenta que sin duda las circunstancias en las que se halla la nación "han influido en los ánimos de dichos mis compañeros para ponerle en esos términos. Quiero decir que este artículo, no es hijo de la teoría, sino hijo de la experiencia que llevamos cerca de cuatro años" (García, 1870, p. 2421). Después añade:

Por él se confieren ciertas facultades al Gobierno para que pueda influir en las Cortes a que manden en casos extraordinarios la suspensión de tales y tales formalidades, que deberán preceder para el arresto de algún delincuente, pues es el remedio único de remediar las necesidades o casos imprevistos en que pueda correr riesgo la Nación. Y si en la Constitución no se dejase la puerta abierta para salir de lo ordinario en estos casos raros, sucedería con escándalo su ruina, la cual de ningún modo puede precaverse mejor que por el que establece este artículo. (p. 2421)

Argüelles comenta que, en Inglaterra, cuya nación cita López, en la época del señor Petti, por el influjo que tenía este ministro, “se trató de suspender la Ley del *Habeas corpus* por espacio de algunos años” (García, 1870, p. 2421).

Al finalizar su intervención, Argüelles dice: me parece que debe aprobarse el artículo como está (García, 1870, p. 2421).

Después, hubo un intercambio de opiniones entre Quintano Ruiz, diputado por Palencia, y Argüelles sobre la posibilidad de que la aprobación de este artículo se dejase a las cortes inmediatas. Posteriormente, se puso a votación, y el artículo fue aprobado y quedó en el texto definitivo como artículo 308.

Según se aprecia en este breve debate, del que fue objeto el tema de la suspensión de algunas de las formalidades previstas como garantías procesales en el texto constitucional, se plantea correctamente el estado de excepción, por un lado, del principio de la constante y permanente vigencia de la constitución y, por otro lado, como una excepción al principio de la inviolabilidad de algunos de los derechos o garantías fundamentales.

Entre los autores mexicanos del siglo XIX, en mi opinión, quien mejor estudia esta materia, es Isidro Montiel y Duarte, en su libro *Estudio sobre Garantías Individuales*, impreso en México en 1873, y reimpresso por la Editorial Porrúa en México, 2006. Y, entre los autores de este tiempo, siempre en opinión de su servidor, quien mejor ha trabajado este punto es Héctor Fix-Zamudio, en su interesante artículo "Los estados de excepción y defensa de la Constitución", publicado en la *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, volumen 37, número III, septiembre-diciembre, México 2004.

B). Examen del artículo 29 de la Constitución de 1857

Ahora me detendré un poco en el estudio del artículo 29 de la Constitución de 1857, no solo porque luego se transcribirá, con ligeras variantes en dicho numeral de la constitución vigente de 1917, sino, sobre todo, para conocer mejor el sentido y el alcance que en los respectivos debates de 1857 y de 1917, se le da al contenido del mencionado artículo 29:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de la república de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías, otorgadas por esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio

de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde. (Tena Ramírez, 1980, p. 610)

La Constitución de 1857 inicialmente tuvo muchas dificultades para ser aplicada por los trastornos internos de finales de 1857 a 1861 y, posteriormente, por la invasión francesa (1862-1867), según el comentario de Héctor Fix-Zamudio, quien se detiene en el examen del fenómeno que se convirtió en costumbre,¹ de la delegación de facultades por parte del congreso a favor del Ejecutivo federal sin tener, por tanto, relación alguna con lo dispuesto en el artículo 29.

Con independencia de estas dificultades, conviene tomar en cuenta el sentido del breve debate que el proceso de aprobación del artículo 29, que figuraba como artículo 34 en el proyecto, suscitó al ponerse a la consideración del pleno durante la sesión del 26 de agosto de 1856.

Durante su discusión, se aceptó hacerle ligeras modificaciones al enunciado que traía el proyecto como artículo 34. En efecto, el enunciado propuesto por la comisión para su discusión decía que, en los recesos del congreso, sería el Consejo de Gobierno el que haría la declaración de suspensión de las garantías; mientras que, en el texto definitivo, se dice que será la diputación permanente (ahora Comisión Permanente) la que haría dicha declaración de suspensión.

Francisco Zarco, diputado por Durango, que es el primero en tomar la palabra, efectivamente critica el uso que hace el Ejecutivo de las facultades extraordinarias; y dice que, si bien es una garantía que sea el Congreso de la Unión el que otorgue su consentimiento para el uso de facultades extraordinarias, advierte del peligro que se corre, porque es probable, conforme a este artículo, “que no pase un solo período constitucional sin cierto tiempo de dictadura y entonces de nada servirá la Constitución” (Nieto, 1994, p. 822); además, comenta que la constitución solo salva la vida del hombre, “desentendiéndose de otras preciosas garantías, como la propiedad, la libertad de trabajo, la libertad de prensa, la división de poderes, el no sufrir pena, sino en virtud de sentencia del tribunal competente” (Nieto, 1994, p. 823).

Ahora interviene José María Mata, diputado por Veracruz y miembro de la Comisión de Constitución, precisa que se trata de suspender nada más garantías individuales:

Es decir, de las consignadas en el acta de derechos. Podrá pues suspenderse la libertad de escribir, la de tránsito, la de armarse, pero nunca se podrán subvertir los principios constitucionales. En los de conflicto es indudable que suele ser necesario el estado de sitio, y si la autoridad comete alguna injusticia, será reparable. Por esto la Comisión ha querido en todo caso salvar la vida del hombre. Por el bien general de la sociedad, algo debe sacrificarse del interés individual, y en sustancia esto es lo que quiere el artículo. (Nieto, 1994, p. 823)

¹ Véase el artículo "Los estados de excepción y de defensa de la Constitución," del maestro Héctor Fix-Zamudio, ya citado, bajo los numerales 74 y siguientes.

Seguidamente, Juan Nepomuceno Cerqueda, diputado por Oaxaca, defiende el enunciado propuesto, en su opinión:

no hay otro medio de salvar los intereses generales de la sociedad, amenazados por una turba de malvados [...]

Así como en casos normales un hombre debe quejarse a los tribunales, y en el caso de ser violentamente agredido por el puñal de un asesino, tiene derecho de salvarse hasta de quitarle la vida. Así la sociedad, cuando hay quienes turben la paz pública, y pongan en peligro la existencia de todo orden, no debe detenerse en consideraciones, sino robustecer el poder, para que, con inflexible severidad y verdadera energía restablezca el orden sin respeto a las garantías individuales, ni a la vida de los malvados, que debe sacrificarse al bien del país en general. (Nieto, 1994, p. 823)

A Cerqueda le responde Francisco Zarco, al decir que el enunciado se refiere a todas las garantías otorgadas en la constitución; no solo habla de las garantías individuales, por ello debe corregirse dicho enunciado. Después indica que él profesa el principio que el bien particular debe sacrificarse a los intereses generales; pero entiende también que, del respeto a los derechos individuales, nace el bien de la sociedad, y que el atropellamiento de un solo ciudadano ofende al país entero. He aquí un poco más ampliada su intervención, tal como viene en la crónica de esta sesión:

El señor Zarco dice que el texto del artículo no expresa la intención de los señores de la Comisión, pues no se refiere a las garantías individuales, sino a todas las garantías otorgadas en la Constitución, y como tales son para el pueblo la división de poderes, el modo de decretar impuestos, la expedición de las leyes, la existencia de los tribunales, la independencia de los Estados, la responsabilidad de los funcionarios públicos, etcétera, si la Comisión quiere que el artículo no se refiera a las garantías todas que la Constitución concede a la sociedad, debe limitarse a hablar de las garantías individuales.

Profesa (el señor Zarco) como principio que el bien particular debe sacrificarse a los intereses de generales; pero entiende también que, del respeto a los derechos individuales, nace el bien de la sociedad, y que el atropellamiento de un solo ciudadano, ofende al país entero

Mucho hay que temer a las dictaduras, ya nazcan de una revolución, ya sean erigidas conforme a los preceptos de las constituciones que barreran y nulifican las mismas constituciones. [...]

Si bien es cierto que el gobierno no podrá imponer la pena de muerte, sí podrá decretar proscripciones en masa, persecuciones inicuas, ataques a la propiedad que arruinan a las familias y no tengan más reparación que la responsabilidad que es cuánto han alcanzado hasta ahora las víctimas de la tiranía de Santa Anna. (Nieto, 1994, p. 824)

Nuevamente interviene Mata, al explicar "perfectamente," dice la crónica, el sentido del artículo:

Tiende a establecer el estado de sitio, porque el estado de sitio es la situación más horrible que puede pesar sobre un pueblo, es el poder militar superior a todas las leyes, es el juicio por Comisión, es la más insoportable de las tiranías. En caso de invasión extranjera, no es la opresión de los ciudadanos el medio de defender a la República, y en caso de perturbación del orden, sí se debe recurrir a las armas para reprimir a los

rebeldes, no hay justicia ni razón en castigar a las poblaciones inocentes que estén más o menos cerca del teatro de los sucesos. (Nieto, 1994, p. 824)

Mata le reprocha a Cerqueda porque, en casos de conflicto, no respeta la vida del hombre, y “casi ha dado a entender que derramando sangre se consolidará la paz pública en México” (Nieto, 1994, p. 825). Después explica cuál será el programa del Partido Liberal; la moral revolucionaria que quiere realizar dicho partido no se consumará al derramar sangre, sino al obrar en los espíritus y al hacer efectivo el bienestar del pueblo; termina diciendo:

La suspensión de las garantías individuales no importa penas ni castigos; será sólo un medio defensivo para salvar a la sociedad cuando se vea seriamente amenazada. Tampoco importa la unión de dos o más poderes en un solo individuo, porque esto está ya terminantemente prohibido por la Constitución.

En todos los países del mundo, aún en aquellos en que es más efectiva la libertad civil, como Inglaterra y los Estados Unidos, hay casos en que se suspenden las garantías. (Nieto, 1994, p. 825)

Ahora interviene Aranda, quien expresa la duda:

El señor Aranda, duda si cuando estén suspensas las garantías individuales estará expedito el Poder Judicial, y como ha habido ya grandes embarazos para los tribunales en tiempo de facultades extraordinarias, opina que sería mejor ampliar de una manera determinada las facultades del Ejecutivo para los casos de invasión y de perturbación. (Nieto, 1994, pp. 425-426)

Siguió Ponciano Arriaga, miembro de la Comisión de Constitución:

El señor Arriaga asienta que por perfecta y precisa que sea la ley, siempre ocurren casos extraordinarios, fortuitos e imprevistos que demandan la pronta acción del poder público. Tratándose de conspiradores, y entiende por conspirador a todo el que comete un delito contra la sociedad, se necesita que sobre el poder de la ley haya un poder extraordinario capaz de salvar el orden social. Así lo enseña la experiencia, y es un hecho, que en todas partes se ha reconocido, la necesidad de suspender a veces las garantías individuales.

Pero es imposible determinar precisamente todos los casos, porque no es dado al espíritu humano hallar una medida para prever las eventualidades del porvenir.

Si se quiere más seguridad de que las garantías no se suspendan sin motivo justo, propóngase que la autorización requiera el voto de los dos tercios o de la unanimidad del Congreso; pero reflexiónese que en las combinaciones numéricas no está la verdad cuando se trata de hechos morales.

Esa falta de un poder fuerte, esa falta de energía para conservar la paz pública, de que tanto se preocupa la opinión, no es realmente más que la falta de organización constitucional para la suspensión de las garantías individuales. Justa es la alarma al creer que se trata de todas las garantías sociales; pero debe declarar que la Comisión sólo tiene ánimo de proponer la suspensión de las garantías individuales.

El artículo, en nada afecta a los tribunales, que seguirán ejerciendo sus atribuciones como en tiempos ordinarios, sin variación alguna.

El artículo es una necesidad social, pero es también en gravísimo peligro, y por lo mismo los diputados que quieran establecer prudentes taxativas, deben apresurarse a formularlas por medio de adiciones (Nieto, 1994, pp. 825-827).

Ahora interviene Moreno:

_dice que no está por el cloroformo, por la suspensión de la vida para curar después. Suspender las garantías individuales es suspender la vida de la sociedad y extraña que demócratas que tanto sufrieron de la dictadura, sean los que la quieran hacer surgir de la misma Constitución.

Será el colmo de la injusticia que cuando ocurra un trastorno en Puebla, por ejemplo, se suspendan las garantías en Jalisco.

Si se juzga indispensable el artículo, parece conveniente limitar sus efectos a los sospechosos (Nieto, 1994, p. 827).

Dicha crónica da cuenta de la intervención de Cerqueda:

El señor Cerqueda hace algunas rectificaciones sobre su discurso anterior, En su concepto el poder dictatorial se funda en el derecho de propia conservación que tiene la sociedad y a él se recurre cuando la acción de las leyes no basta para salvar el orden público, Decir que perezca la sociedad y se salven los principios, no es servir a la democracia ni a la humanidad, sino delirar de una manera lamentable. El que mata a su agresor, porque de otro modo no puede salvarse, cumple un deber para consigo mismo, para con la sociedad y para con dios. Del mismo modo, la sociedad tiene el deber de salvarse, y así es preciso que la cuchilla de la ley pese sobre el malvado. Estableciendo esto como principio se salvó la democracia. (Nieto, 1994, p. 827)

Todavía hay una nueva intervención de Ponciano Arriaga para rechazar la defensa que de la dictadura hace Cerqueda:

Porque el ánimo de la Comisión nunca estuvo recurrir a la dictadura para cometer homicidios. Precisamente porque tuvo mucho que sufrir de la viga férrea de la dictadura, propone que haya franqueza y buena fe en la suspensión de las garantías individuales.

Recuerda que lo que fueron las iniquidades de Santa Anna; resuelve algunas objeciones, sostiene la teoría de que realmente no hay delitos políticos, y no acepta la idea del señor Moreno sobre sospechosos, porque ella daría lugar a mil injusticias. (Nieto, 1994, p. 828)

En seguida tomó la palabra Ocampo para insistir en que solamente se suspenderían las garantías individuales; Ruiz propuso algunas enmiendas, que fueron aceptadas por Mata, quien las incorpora al enunciado propuesto.

Según la crónica de esta sesión, habiéndose declarado el punto suficientemente discutido; “se procede a la votación y resulta que no hay número, porque según dijo el señor presidente, algunos diputados se habían retirado enfermos” (Nieto, 1994, p. 829).

Finalmente, en la sesión del 22 de noviembre de 1856, se puso a votación el enunciado reformado y fue aprobado por 68 votos contra 12 (Nieto, 1994, p. 829).

Incluso, durante la sesión del 24 de enero de 1857, la Comisión de Constitución presentó un dictamen acerca de una propuesta de adición elaborada por Olvera. Dice este dictamen:

Si la suspensión ocurre estando reunido el Congreso, este cuerpo concederá al gobierno las autorizaciones necesarias para hacer frente al peligro que amaga a la sociedad. Y, si la suspensión se verifica durante el receso de la Cámara, la diputación permanente la convocará para que pueda conceder dichas autorizaciones.

La adición es aprobada por 52 votos contra 28.
Pasó a ser la última parte del artículo 29 de la Constitución. (Nieto, 1994, p. 829)

Como se aprecia, el debate ha sido muy interesante. Y, desde luego, mis transcripciones de este han sido extensas. Se convino en la necesidad de que la constitución tuviera un enunciado expreso, regulador de la suspensión de las garantías; se aclaró que la suspensión solo afectaba a las garantías individuales,² es decir, a los derechos y libertades del individuo; se trató de puntualizar lo que era el estado de sitio; la responsabilidad de la república de remediar los perjuicios que se pudieran causar con motivo de la suspensión y, finalmente, se insistió en que el enunciado debía ser “flexible”, porque, por muy perfecta que fuere la ley, siempre ocurren casos extraordinarios, fortuitos e imprevistos que demanda la presencia del poder público.

De intento he tratado de transcribir las intervenciones de manera amplia, por la única razón de ofrecerle al lector una explicación amplia del sentido y del alcance del enunciado del artículo 29, ello debido a que, durante la Asamblea Constituyente de 1917, el Proyecto de Venustiano Carranza transcribe, en el numeral 29, el enunciado aprobado por la Asamblea de 1857.

No sólo eso, sino que la Comisión de Constitución de la Asamblea de 1917, al dictaminar el artículo 29 del proyecto de Carranza, mantiene el mismo enunciado. Y, propuesto a la consideración del pleno, fue aprobado sin discusión alguna, lo cual obliga en este momento del combate contra la pandemia del coronavirus a regresar al debate habido en 1857 para actualizar el sentido que le imprime la Asamblea de 1917, al aprobarlo sin discusión.

C). Según el Proyecto de Venustiano Carranza

La constitución vigente del 5 de febrero de 1917, se aprobó como una propuesta de reforma de la Constitución de 1857. Cabe advertir que el enunciado del artículo 29 de la Constitución de 1857, cuyo debate se ha repasado brevemente, pasó al texto del proyecto de reforma presentado por Venustiano Carranza en los siguientes términos:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

² Fix-Zamudio cada vez que transcribe la expresión "garantías individuales", pone entre paréntesis que se trata de los derechos humanos, esto debido a que él, al igual que algunos de sus discípulos más aventajados, como es José Ovalle Favela, son de la opinión de que las garantías individuales son otras; son los juicios de amparo, por ejemplo. Yo respeto esta opinión; sin embargo, en el debate se precisa que la expresión garantías individuales significan derechos y libertades garantizados por la constitución sin perjuicio de que, como lo indica Francisco Zarco, la constitución tenga otras garantías para proteger a la sociedad, como la división de poderes, etcétera. Sobre este punto, véase un excelente libro de Enrique Armando Covarrubias *Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales*, publicado por Tirant lo Blanch, México, 2017.

Según se aprecia, son pocos los cambios. Al verbo suspender, se le antepone el verbo "restringir", para que diga "restringir o suspender;" se cambia el vocablo "individuo", por el de "persona."

D). Según el dictamen de la primera comisión de constitución

Por otro lado, la primera Comisión de Constitución presentó su dictamen sobre el artículo 29 del proyecto durante la sesión del 13 de enero de 1917, solicitando su aprobación. Transcribiré este dictamen, separando sus ideas:

Ciudadanos diputados:

+. La suspensión de las garantías individuales debe autorizarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y otros en que la sociedad quede en grande peligro y conflicto, pues en casos tales, la necesidad de la salvación común prevalece sobre los derechos de los particulares, por respetables que sean aquellos.

+. El artículo 29 del proyecto autoriza la suspensión de que se trata, en los mismos términos en que la estableció la Constitución de 1857, con solo dos diferencias muy racionales:

++. El proyecto explica que la suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del precepto constitucional anterior, que autorizaba la suspensión en términos generales.

++. En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión las garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión.

+. Cuando se apruebe por el Ejecutivo en Consejo de ministros y por el Congreso, una medida tan grave como la suspensión de garantías, es evidente que la exigirá la salvación pública; para que tal medida produzca el efecto deseado será indispensable dejar a los poderes que la decretan libertad para que ellos mismos fijen el alcance de aquella en vista de las circunstancias.

+. Casos habrá, y ya se han visto ejemplos prácticos, en que, si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social. Creemos, por tanto, que son acertadas las modificaciones que se advierten en el artículo del proyecto, y consultamos a esta honorable Asamblea la aprobación del siguiente:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar

hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 11 de enero de 1917. Francisco J. Múgica. - Enrique Recio. - Enrique Colunga. - Alberto Román. L. G. Monzón."

Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva su votación para cuando haya otro artículo no objetado. (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México [INEHRM], 2016, pp. 660-661)

El *Diario de Debates* dice que fue aprobado sin discusión "por 153 votos a favor y 6 por la negativa, de los señores Céspedes, Fajardo, de Lieja, López Lira, Ocampo y Zavala Pedro R." (INEHRM, 2016, p. 662).

La comisión, en su dictamen, respeta el enunciado que venía en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, y conviene en mantener el mismo texto que se consagró en la Constitución de 1857:

Con sólo dos diferencias muy racionales, dice en su dictamen.

++. El proyecto explica que la suspensión podrá contraerse a determinada región o extenderse a todo el país, a diferencia del precepto constitucional anterior, que autorizaba la suspensión en términos generales.

++. En el proyecto se establece que la suspensión de garantías afectará a todas aquellas que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, mientras el precepto constitucional de 57 ponía a cubierto de la suspensión las garantías que aseguran la vida del hombre, excepción que prácticamente venía a nulificar el efecto de la suspensión.

Respecto de la primera diferencia, cabe recordar que Moreno, en la Asamblea de 1857, aclaró que la suspensión solamente se extendería a una determinada región, pero que se podía extender a todo el país. Puso el siguiente ejemplo: será el colmo de la injusticia que cuando ocurra un trastorno en Puebla, por ejemplo, se suspendan las garantías en Jalisco (Nieto, 1994, p. 827).

Respecto a la segunda diferencia, solamente hay que añadir que es una diferencia importantísima, pues debe concluirse admitiendo que el texto en vigor permite no solo restringir o suspender derechos humanos, sino que acepta afectar a todas aquellas (garantías) que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, sin poner a cubierto de la suspensión las garantías que aseguran la vida del hombre.

E). Sobre las adiciones y reformas

Este enunciado original ha recibido varias reformas y adiciones.

La primera reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981, mediante la cual se sustituye, la expresión de "presidente de la república mexicana" por la de "presidente de los Estados Unidos Mexicanos", por otro lado, se sustituye "Consejo de ministros" por "titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".

Mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2007, se hace un nuevo enunciado de dicho artículo, se cambia, por un lado, el vocablo "persona" por "individuo", y se suprimió la expresión "Departamentos Administrativos".

En el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, se reforma el primer párrafo y se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.

F). Texto ahora vigente

De conformidad con las reformas y adiciones mencionadas, el artículo 29 tiene el siguiente contenido:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedaran sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez. (CPEUM, 11 de marzo de 2021, pp. 117-118)

El enunciado vigente mantiene los conceptos básicos que ya contenía ese artículo en la Constitución de 1857, sobre todo si se considera la explicación de dichas nociones que se hace durante el debate.

En este nuevo enunciado no se habla del estado de sitio, pero sí se incluyen los casos en que se podía declarar el estado de sitio; “son los conceptos de invasión, de guerra, incluso por perturbación grave de la paz pública” (Constitución Política de la República Mexicana de 1857, 2017, p. 12) según la definición que nos ofreció don Ponciano Arriaga en el artículo 29 de dicha constitución del referido concepto de ‘estado de sitio’.

Desde luego, se mantiene el supuesto, genérico o abierto, por el cual se pueden comprender otros casos, pues dice “o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” (Constitución Política de la República Mexicana de 1857, 2017, p. 12).

En las adiciones y reformas se hace hincapié en enumerar una serie extensa de derechos, cuyo ejercicio no admite restricción alguna ni suspensión. Sin duda, aquí se aprecia la influencia e importancia de la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, lo cual contrasta muchísimo con la extremadamente grave afectación a los derechos humanos por parte de la implantación de las medidas contenidas en los acuerdos y decretos.

Cabe señalar que el artículo 29 regula el punto relativo a la restricción o suspensión de los derechos humanos. Lo hace como otras muchas constituciones:

con gran diversidad [dice Héctor Fix-Zamudio] en primer lugar, en cuanto a las denominaciones utilizadas; los motivos que pueden fundamentar su declaración; el procedimiento y las formas que se adopten; las autoridades que pueden decretarlas y aplicarlas, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y la posible participación de jueces y tribunales; los alcances y limitaciones de las medidas adoptadas; sus efectos; la temporalidad de las mismas y los derechos restringidos o suspendidos. (Fix-Zamudio, 2004, párr. 19)³

Hablando de las expresiones en uso, la constitución de los Estados Unidos autoriza al Congreso de la Unión a tomar medidas en situaciones de emergencia, de invasión y de rebelión, según indica la fracción VIII, inciso 15.

La Constitución española de 1978, en su artículo 55, bajo el título I, que habla de los derechos y deberes fundamentales, capítulo cuarto, que habla “De la suspensión de los derechos y libertades”, el artículo 55 menciona las siguientes dos expresiones: estado de excepción o de sitio, indica que habrá una ley orgánica, que los regulará. Más adelante, el artículo 116, el cual cae ya bajo el título V, que habla de las relaciones entre el gobierno y las cortes generales, además de los estados de excepción y de sitio, incluye al estado de alarma, e insiste en que la ley regulará cada uno de estos tres supuestos.⁴ Este artículo establece:

Artículo 116.

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.
2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.
3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente

³ La doctrina admite esta diversidad de expresiones, como lo indica Héctor Fix-Zamudio en su interesante artículo “Los estados de excepción y de defensa de la Constitución,” publicado en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, volumen 37, número 111, México, septiembre-diciembre de 2004, en donde dice que, respecto de las denominaciones utilizadas, “puede observarse una gran diversidad”. Esta cita está al principio del párrafo 19 de dicho artículo.

⁴ Véase en SEGADO FERNÁNDEZ, Francisco, *El sistema Constitucional Español*, de la editorial Dykinson, Madrid, 1991, p.498. Y un estudio relacionado con la regulación de la pandemia del coronavirus en España, en RUIZ MIGUEL, Carlos, “Crisis del coronavirus y crisis del Estado constitucional español”, en *Diario La Ley*, número 9656, Sección Tribuna, 18 de junio de 2020.

los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificaran el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes. (Segado Fernández, 1991, p. 498).

El artículo 55, en relación con el artículo 116, debía ser regulado por una ley orgánica. Esta ley es del 1 de junio de 1981 y ajusta con bastante detalle cada uno de los estados de sitio. No me resisto a transcribir las disposiciones comunes a cada una de estos estados, simplemente por el contraste que guardan respecto al contenido de las disposiciones del gobierno federal, las cuales paralizaron por completo, por un lado, la marcha ordinaria de las instituciones y, por otro, todas las actividades de los sectores social y económico:

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones comunes a los tres estados

Artículo primero

Uno. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

Dos. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

Tres. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

Cuatro. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Artículo segundo

La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que la Autoridad competente dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados.

Artículo tercero

Uno. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Dos. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes. (Boletín Oficial del Estado [BOE], 1 de junio de 1981, p. 1)

En el debate del artículo 29 en la Asamblea Constituyente de 1857, expresamente se dijo que los tribunales trabajarían como lo hacían diariamente y el Congreso de la Unión debía ser convocado a sesiones, en caso de que estuviera en receso y debía permanecer reunido. En particular, el combate al coronavirus se realizó de conformidad con la reglamentación contenido bajo el rubro del capítulo II de esta ley orgánica. Igualmente copiaré íntegramente el Capítulo II para que sirva de referencia comparativa del contenido que el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México incorporan a sus disposiciones:

CAPÍTULO II **El estado de alarma**

Artículo cuarto

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Artículo quinto

Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el presidente de la misma, podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma.

Artículo sexto

Uno. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de ministros.

Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Artículo séptimo

A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

Artículo octavo

Uno. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida.

Dos. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Artículo noveno

Uno. Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

Dos. Cuando la Autoridad competente sea el presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.

Artículo diez

Uno. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

Dos. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.

Tres. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia.

Artículo once

Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

Artículo doce

Uno. En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.

Dos. En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo. (BOE, 1 de junio de 1981, p. 1).

Frente a una regulación detallada, formal y firme o ejecutable por vía de la fuerza, contrastan muchísimo los extremos de la arbitrariedad, el protagonismo y, en palabras del debate, el sentido dictatorial de las disposiciones emitidas por los gobiernos, las cuales, pese a ser dictatoriales e imperativas, nunca las quiso cumplir a cabalidad el titular de la presidencia y sus colaboradores más cercanos. Por ejemplo, siendo vecinos de la Ciudad de México, el presidente y sus colaboradores deben cumplir con la orden del uso del cubrebocas, impuesto por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México como medida obligatoria.

La constitución italiana, en la primera parte, que habla de los derechos y deberes de los ciudadanos, en su artículo 13, hace referencia a los casos excepcionales de necesidad y de urgencia, que, según lo dispone el artículo 77, serán atendidos mediante decretos que el gobierno puede emitir, en tanto el parlamento profiere las leyes correspondientes. De esta manera, el Estado italiano declaró el estado de emergencia nacional con motivo de la llegada a Italia del coronavirus el 31 de enero de 2020, apoyándose en lo dispuesto por el decreto legislativo y por el artículo 24 del código civil. Después, desde el 23 de febrero de 2020, siguió ocupándose de la pandemia mediante la promulgación de nuevos decretos-leyes.

La constitución colombiana tiene un capítulo que regula los estados de excepción, en sus artículos 212, 213, 214 y 215. Estos estados de excepción comprenden el estado de guerra, regulado en el artículo 212; el estado de conmoción interior, regulado en el artículo 213; el estado de excepción, regulado en el artículo 214, así como el estado de emergencia económica, ecológica y social.

Son meros ejemplos tomados del artículo de Héctor Fix-Zamudio. Cada caso, en el que puede hacerse la declaración, tiene entidad y significación particular. No es lo mismo un estado de guerra que una emergencia sanitaria, o una emergencia del medio ambiente, y cada situación es regulada por una ley particular.

Muchos textos constitucionales, como los mexicanos de 1857 y el vigente de 1917, además de enumerar casos en particular, admiten el tipo genérico o abierto, que se expresa de la siguiente manera: o en cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro.

Debido a la presencia en las constituciones de esta diversidad de expresiones, la doctrina constitucional suele hablar genéricamente de los estados de excepción, de manera que, bajo esta expresión, se puedan comprender cada uno de los supuestos regulados en dichas constituciones. De hecho, Héctor Fix-Zamudio utiliza esta expresión como título de su artículo *Los estados de excepción y la defensa de la Constitución*.

Por ello, la Convención Americana de 1969, también habla, en su artículo 27, de la posible suspensión de las garantías en los casos de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte; habla también del derecho que asiste a las partes firmantes de adoptar esta suspensión "en la medida y por tiempo estrictamente limitado".

G) Examen del último párrafo: la intervención de la Suprema Corte

Aunque ya se ha transcrito, conviene tenerlo cerca para apreciar la importancia de su enunciado. Sin embargo, lo transcribiré separando sus ideas para meditarlas una a una, pues es un enunciado sencillo y muy fácil de entender:

- Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión,
 - +serán revisados
 - ++. de oficio
 - ++. e inmediatamente
 - + por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
 - ++. la que deberá pronunciarse
 - ++. con la mayor prontitud
 - +++ sobre su constitucionalidad
 - +++ y validez.

Este último párrafo fue incorporado al artículo 29 por la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Una gran reforma, sin duda, como ha sido calificada por los especialistas, impuesta desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a las reiteradas condenas del Estado mexicano por las gravísimas violaciones de los derechos fundamentales.

En mi opinión, estamos ante un mandato formalmente muy enérgico, como todos los que se han incorporado a la Base 2ª y 3ª, de la fracción XVI, del artículo 73, y como cada uno de los incorporados a los acuerdos y decretos del gobierno mexicano. Es un precepto inusual y fuera de lugar.

El carácter de inusual tal vez se deba a la gravedad de cada uno de los supuestos de riesgo y peligro para la sociedad mexicana, incorporados al artículo 29, lo mismo que a la Base 2ª y Base 3ª.

Y sobre que este mandato, el más significativo de todo el texto constitucional, está fuera de lugar, basta con recordar que existe un capítulo particular para regular la organización y funcionamiento del poder Judicial de la federación, donde, tal vez, debió incorporarse, si es que era necesario o pertinente, porque, el debate del artículo 29 aclara que el poder Judicial no deberá dejar de trabajar durante esta clase de emergencias o de estados de excepción. Ponciano Arriaga, miembro de la Comisión de Constitución, precisa que el artículo no afecta a los tribunales, que seguirán ejerciendo sus atribuciones como en tiempos ordinarios, sin variación alguna.

Yo diría que se trata de un enunciado de muy fácil lectura, tan impresionantemente enérgico como impresionantemente vacío de eficacia. En efecto, la suprema corte inicialmente suspendió términos procesales y cerró las puertas de sus juzgados, tribunales y las puertas de la sede sin tener facultad alguna para ello, pues debió seguir ejerciendo sus atribuciones como en tiempos ordinarios, sin variación alguna, en palabras de Ponciano Arriaga.

Y no solo eso, sino que no ha querido dar cumplimiento cabal, en tiempo y forma con dicho mandamiento, el más sagrado de todos, habida cuenta de la gravísima situación creada por la pandemia; el más urgente, el único que dice que lo cumplirá de oficio e inmediatamente, insisto, por la previsión de afectar masivamente los derechos humanos. Por tanto, en este contexto de realidades, por un lado, de las reiteradas violaciones de los derechos humanos y, por otro lado, los inmensos perjuicios de toda clase, causados por el coronavirus, uno se pregunta:

¿Acaso la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está enterada del contenido del enunciado del último párrafo del artículo 29?

¿Acaso la suprema corte no está al tanto, o no ha tomado conocimiento, del contenido de los acuerdos y decretos regulatorios de la pandemia del coronavirus?

¿Acaso ninguno de los 11 ministros sabe el significado de la siguiente expresión: serán revisados de oficio e inmediatamente?

¿Acaso no han caído en la cuenta de que se trata de un mandato de inexcusable cumplimiento por la mismísima corte, que dichos 11 ministros integran?

¿Acaso tampoco entienden el significado gramatical y jurídico del mandato consistente en la obligación de pronunciarse con la mayor prontitud sobre la constitucionalidad y validez de los referidos acuerdos y decretos?

Sin duda, vistas las cosas, es decir, a finales de 2020, dicha suprema corte ha sumergido la cabeza, el cuello y todo el cuerpo en el profundo y ancho mar de corrupción en que habitan sus jueces, sus magistrados y sus ministros, diciendo que, como la Presidencia de la República nunca ha querido aplicar las previsiones del artículo 29, no toca, no procede ni es conveniente, oportuno, lícito, legal y tampoco constitucional proceder al cumplimiento de lo mandado en el enunciado transcrito.

Esta suprema corte, que se proclama tribunal constitucional; que se autoproclama defensora incansable de los derechos humanos, nunca, desde el Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824 y Constitución del 4 de octubre de ese mismo año de 1824 hasta el texto ahora mismo en vigor, ha dicho que la Suprema Corte sea Tribunal Constitucional, está diciéndonos, al pueblo de México, con su infame silencio: no toca, no procede, ni es conveniente, oportuno, lícito, legal, tampoco es constitucional proceder al cumplimiento de lo mandado en ese último y maldito párrafo del artículo 29.

Sin embargo, ante esos mandatos tan explícitos, como protectores de derechos humanos y de la sociedad entera, a los señores ministros de dicha suprema corte se les olvidó hasta el habla: se les cerraron sus oídos, la vista y las entendederas y se repiten unos a otros el estribillo de su infame silencio: no toca, no procede, ni es conveniente, oportuno, lícito, legal, tampoco es constitucional proceder al cumplimiento de lo mandado en ese último y maldito párrafo del artículo 29.

Ante esa cerrazón de incumplimiento total de tales mandatos de oficio e inmediatamente, ¿vale la pena recordarles a estos ministros que el Consejo de Salubridad General declaró, oficial y formalmente, el estado de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, con fundamento en el artículo 4º y 73, fracción XVI, de la constitución, así como en los respectivos artículos de la Ley General de Salud y el Reglamento Interno del mismo consejo?

Ante esa cerrazón de incumplimiento total de tales mandatos de oficio e inmediatamente, ¿vale la pena recordarles a estos ministros que de la misma manera que lo hizo el Consejo de Salubridad General, tanto el secretario de Salud como el presidente de la

república han expedido sendos acuerdos y decretos, según su respectiva competencia, para atender y combatir la emergencia sanitaria y que ya es momento de que dicha suprema corte se pronuncie con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez; o se repetirán unos a otros el estribillo de su infame silencio: no toca, no procede, ni es conveniente, oportuno, lícito, legal, tampoco es constitucional proceder al cumplimiento de lo mandado en ese último y maldito párrafo del artículo 29?

Finalmente, quiero insistir en que es fundamental leer con el debido cuidado y en toda su extensión el debate del que fue objeto el artículo 29, en sus partes esenciales durante la Asamblea de 1857, no sólo porque se incorporó sin discusión alguna al texto vigente y bajo el mismo numeral, sino porque el mencionado debate de 1857 aclara y precisa que no podrá haber otra vía para la suspensión de las garantías individuales, entendidas como los derechos comprendidos “en el acta de derechos”, en palabras de Mata, sino la que está regulada en el artículo 29, lo cual aumenta la gravedad del incumplimiento de la suprema corte.

Insisto, la pandemia debió combatirse una vez que no se cerraron las fronteras, como lo ordenaba la Base 2ª y la Base 3ª, de la fracción XVI del artículo 73, incluso, aunque se hubiera dado cabal cumplimiento a esta orden, necesariamente debía ocurrirse a lo dispuesto en el artículo 29, el cual, como lo precisa Ponciano Arriaga, es tan abierto, que abarca toda clase de supuestos en los que se deban suspender dichas garantías, pues dice: Pero es imposible determinar precisamente todos los casos, porque no es dado al espíritu humano hallar una medida para prever las eventualidades del porvenir (Zarco, 1857).

Suspender garantías o afectar derechos humanos porque la sociedad corre riesgos o peligros, como se ha hecho, por la presencia de la pandemia, por una vía diferente a la prevista en el artículo 29, sería calificado de atentado dictatorial a la luz de este debate.

3. Examen del artículo 73, fracción XVI

En esta fracción tenemos una previsión formal sobre qué hacer frente a la invasión de una enfermedad exótica que provenga de fuera del territorio, como el caso del coronavirus. Se encuentra dentro de las facultades asignadas al Congreso de la Unión; sin embargo, parte del contenido de esta facultad no puede ser ejercida por dicho congreso, sino que, por voluntad de la asamblea constituyente, forzosamente debe ser ejercido por el secretario de Salud.

El artículo 73 contiene las facultades que le corresponde ejercer al Congreso de la Unión. Dicho artículo se presentó por parte de la Comisión de Constitución para su debate y, en su caso, para su aprobación en varias etapas, de manera que cada una de las fracciones se validaron en sesiones distintas y algunas de ellas se presentaron sin ir acompañadas de dictamen alguno.

Así ocurrió con el contenido de la fracción XVI, la cual se puso a la consideración del pleno de manera directa, sin dictamen. El *Diario de Debates*, correspondiente a la sesión del 15 de enero de 1917, dice:

La fracción XVI dice:

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

Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra sirvan pasar a inscribirse. ¿No hay quien haga uso de la palabra? Se reserva para su votación. (INEHRM, 2016, p. 739)

En el acto toma la palabra José María Rodríguez para expresar lo siguiente:

EL C. RODRIGUEZ, JOSÉ M.: Yo presenté una iniciativa a la 2ª Comisión. Espero, pues, se me diga, si se ha tomado en cuenta, y si se ha aprobado.

Entonces interviene el presidente de la segunda comisión para responderle al señor Rodríguez de la siguiente manera:

EL C. MACHORRO Y NARVÁEZ, presidente de la 2ª Comisión: sí se ha tomado en consideración. Dicha Iniciativa se refiere al Departamento de Salubridad. (INEHRM, 2016, p. 739)

Es todo lo que contiene el *Diario de los Debates*, es decir, dice que sí se consideró, pero fue rechazada por la comisión, esta fracción quedó pendiente para su aprobación, de manera que se presentó al pleno para su adopción la fracción XVIII puso a la consideración del pleno la fracción XVIII: se discute y se queda pendiente para su aprobación. Así se hizo con otras varias fracciones donde, hacia el final de la sesión, el secretario de la comisión dijo lo siguiente: “están a votación las fracciones VII a IX; XI a XVI; XVIII a XXIV; XXVI; XXVIII, XXX y XXXI” (INEHRM, 2016, p. 296).

Entre las fracciones puestas a votación, aparece la XVI, y da a entender que se rechazaba definitivamente la iniciativa de Rodríguez. Se procede a emitir la votación y dicho secretario, según el *Diario de Debates*, trae la siguiente secuencia:

(Se toma la votación)

EL MISMO C. SECRETARIO, después de ella: ¿falta algún ciudadano diputado por votar? (Voces: ¡NO! ¡No!)

Fueron aprobados por 169 votos, con excepción de la XXVIII, que lo fue por 162 contra 7.

Y la XVI se aprobó por 167 votos contra 2, que fueron de los ciudadanos González, Alberto M. y Mercado. (INEHRM, 2016, p. 748)

De esta manera discurre el primer momento del proceso de discusión y de aprobación de la fracción XVI, la cual simplemente enuncia las facultades que le corresponde ejercer al Congreso de la Unión en materia de ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.

Se trata de un enunciado propio, correcto de materias que, de hecho, siempre fueron ejercidas por el congreso, conforme lo disponían las constituciones anteriores.

Hasta aquí la primera etapa del proceso de aprobación de la fracción XVI. José María Ramírez, durante la sesión del 19 de enero de 1917, pide nuevamente la palabra para insistir en la importancia que, en su opinión, tiene su iniciativa, de manera que ahora solicita que se considere y que sea aprobada como una adición al contenido ya validado de la fracción XVI, al aseverar “por tratarse de un asunto de mucha importancia”.

Seguidamente el secretario dice:

_por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea si se concede al Ciudadano Rodríguez esa facultad. Concedida.

----**EL C. RODRÍGUEZ**: Pido la palabra, señor presidente.

—**EL C. PRESIDENTE**: Tiene la palabra el ciudadano Rodríguez.

—**EL C. RODRÍGUEZ**: Pido la palabra a fin de suplicar a esta honorable Asamblea se sirva permitirme hacer uso de la palabra para una adición al artículo 73, en su fracción XVI, por tratarse de un asunto de mucha importancia.

—UN C. SECRETARIO: Por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea si se concede al ciudadano Rodríguez esa facultad. Concedida. (INEHRM, 2016, p. 136).

Toma la palabra Rodríguez, médico de profesión, y da lectura a un escrito extenso, mediante el cual, después de un breve encabezado, concreta las cuatro adiciones y procede a justificarlas o a fundamentarlas.

Es una iniciativa extensa, hermosa, como suelo calificar las cosas que me gustan. Diría más, maravillosa, porque ordena lo que se debe hacer en caso de invasión de enfermedades exóticas en el país, exactamente como el coronavirus que invade México, precisamente porque el secretario de Salud, responsable de darle cumplimiento inmediatamente, nunca quiso ordenar el cierre total de todos y cada uno de los ingresos al país, tal como lo dispone la Base 2ª y la Base 3ª de la fracción XVI.

Esta es la inmensa importancia de la iniciativa del doctor en medicina y general del Ejército, José María Rodríguez, diputado por el tercer distrito de Coahuila y 40 diputados más que la subscribieron.

En esta iniciativa se explica su sentido; la urgentísima necesidad de cerrar toda clase de ingresos y puertos del país, ante el peligro de invasión de enfermedades exóticas como el coronavirus, que, sin jamás imaginar los daños que podía causar, sí logró que se aprobara lo que se debía hacer para impedir la invasión a México. Algo que no se quiso hacer llegado el momento de combatir esta enfermedad.

En mi opinión, merece, aunque sea a toro pasado, leerse íntegramente para muchos efectos jurídicos y constitucionales que pueda haber lugar. Entre ellos, el efecto de la indiscutible responsabilidad personal de quien tuvo la obligación de ordenar su cabal y puntual cumplimiento; sin embargo, no lo hizo en tiempo y forma, como lo explicaré, después de transcribir el texto íntegro, separando las ideas de esta hermosa iniciativa para leerlas despacio y detenernos el tiempo necesario en cada frase, según el interés:

Ciudadanos diputados al Congreso Constituyente de 1917:

El que subscribe, doctor J. M. Rodríguez, autor del proyecto, los diputados del Estado de Zacatecas y demás signatarios, diputados por distintos distritos de otros Estados, tienen el honor de presentar a esta honorable Asamblea constituyente una adición a la fracción XVI del artículo 73, aprobada ya, por la que se faculta al Congreso para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República, y cuya adición será bajo las siguientes bases:

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 después sancionadas por el Ejecutivo.

3a La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas 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.”

Los fundamentos que los suscritos han tenido para proponer estas medidas, como consecuencia de las facultades que el Congreso tiene para dictar leyes, son los siguientes:

1o. Ha quedado demostrado, por datos sacados de la estadística, que 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 esta mortalidad,

+ porque la primera condición para que un pueblo sea fuerte y pueda con energía luchar en el concurso general de las naciones, es el cuidado de la salud individual y colectiva, o sea el mejoramiento de la raza llevado a su grado máximo;

+ y como alguna corporación o autoridad debe encargarse directamente de poner en práctica todos los procedimientos para llevar a feliz éxito estas determinaciones,

+ es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros con esta tarea

+ y se le pueda, naturalmente exigir la responsabilidad del mal funcionamiento de las disposiciones que el Gobierno ha dictado para resolver tan importante problema.

2o Como la degeneración de la raza mexicana es un hecho demostrado también por los datos estadísticos, sacados principalmente en los de la ciudad de México,

+ y como en iguales condiciones, con poca diferencia, se presentan también en todas las principales poblaciones de la República,

+ es indispensable que las disposiciones dictadas para corregir esta enfermedad de la raza, proveniente principalmente del alcoholismo y del envenenamiento por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana, etcétera, 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 cualquiera otra autoridad, además de que se ocupa de otros asuntos distintos de los de la salubridad general,

+ 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 puede traer a la nación,

+ y porque los individuos, por instruidos que sean e inteligentes,

+ que no sean médicos, en materia médica o de salubridad general,

+ no habrán tenido la preparación suficiente ni los conocimientos sacados del estudio que se haya hecho sobre las consecuencias que en otros países han tenido estos mismos males generales,

+ en virtud de las disposiciones dictadas, ya por las autoridades sanitarias o por autoridades de carácter distinto.

“Como si la autoridad sanitaria no tiene un dominio general sobre la

+ salubridad de la República en todo el país,

+ para dictar sus disposiciones y ponerlas en vigor,

+ estas dejaran de ser efectivas en un momento dado para evitar las consecuencias de contagios

+ o invasión de enfermedades epidémicas de Estado a Estado o internacionales,

+ es indispensable que estas disposiciones emanadas del departamento de salubridad tengan el carácter de generales para evitar estas consecuencias,

+ pues, como hemos demostrado, de otra manera las medidas que se tomen por las autoridades sanitarias en un momento dado, cuando las epidemias han sido ya desarrolladas,

+ si no serán precisamente tarde,

+ si habrán ocasionado pérdidas enormes de vidas y capitales,

++. como sucedió, por ejemplo, con la epidemia de peste bubónica en Mazatlán

++. y la epidemia de fiebre amarilla en Monterrey.

++. A propósito de este último caso: debemos hacer presente a la honorable Asamblea que cuando se trató de esta epidemia que invadió el Estado de Tamaulipas, principalmente el puerto de Tampico y la ciudad de Victoria, el entonces general Reyes, gobernador del Estado de Nuevo León, se opuso terminantemente a que dejase de funcionar el ferrocarril de Tampico a Monterrey, llamado ferrocarril del Golfo, a pesar de los consejos de las autoridades sanitarias, y esto ocasionó la invasión de la epidemia a Monterrey, y trajo como consecuencia la pérdida de 1,700 vidas en el corto periodo de 60 días, y esto sin contar con las víctimas ocasionadas por la misma epidemia en todos los pueblos adyacentes a esa hermosa ciudad del Norte.

++. No creemos necesario otro ejemplo para ilustrar a esta honorable Asamblea; solamente indicaremos el caso último referente a la epidemia de meningitis epidémica desarrollada en los Estados Unidos, casi en toda la unión americana, en que fue indispensable que el presidente del Consejo Superior de Salubridad de México dictara una orden arbitraria, exponiéndose al reproche y hasta la destitución por este procedimiento.

++. La orden consistió en una disposición telegráfica a todos los delegados sanitarios de los puertos de la frontera con los Estados Unidos, de que prohibiesen la entrada a territorio nacional a todos los niños menores de 15 años, atacados o no de esta terrible enfermedad.

++. Esta disposición fue consultada después por el Consejo de Salubridad a la Secretaría de Gobernación,

++. para que esta, a su vez, pidiese la autorización al Ejecutivo de la Unión, para que dictase la prohibición, con la autorización de que está investido, autorización que afortunadamente dio,

++. pero habiéndose pasado periodo de quince días, y ustedes comprenderán, señores representantes del Congreso Constituyente, que en el término de quince días pudieron haber pasado muchos niños enfermos que había en las ciudades de El Paso y Laredo, Texas, para suelo mexicano,

+++ no solamente de la frontera,

+++ sino de todo el interior del país, y ustedes podrán calcular el número de víctimas que en nuestro desgraciado país, desprovisto de dinero y elementos necesarios para combatir una epidemia con éxito,

+++ como lo pueden hacer los pueblos ricos, y después de sacrificar intereses y comodidades por acatar las disposiciones sanitarias;
+++ sencillamente, señores, los desastres que hubiésemos tenido con la invasión de la meningitis espinal epidémica, hubieran sido más grandes de los que trajo la invasión de la peste bubónica en Mazatlán y los que trajo en Tamaulipas y Nuevo León la epidemia de fiebre amarilla que asoló aquella región.

- + Por esto, los subscriptos 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 subscriptos 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 a cercos que la autoridad sanitaria haya puesto
 - +++ y habrán invadido extensiones que no será posible prever en un momento dado.
 - +++ Un ejemplo práctico os pondrá de manifiesto esta necesidad.
 - +++ Un enfermo de tifo, por ejemplo, en una vecindad,
 - +++ donde la aglomeración de las personas es grande,
 - +++ donde las condiciones sanitarias del lugar dejen mucho que desear,
 - +++ donde el funcionamiento de los albañales es malo o no existe,
 - +++ donde la ventilación es insuficiente,
 - +++ donde los insectos o parásitos transmisores de la enfermedad abundan por millares
 - +++ y donde la suciedad de los vecinos es ingénita,
 - +++ si no se saca violentamente al enfermo
 - +++ o si no se le aísla convenientemente,
 - ++++ con perjuicio de los que lo rodean probablemente,
 - ++++ con molestia para el enfermo

++++. y con disgusto tal vez para todos,
+++ antes de 24 ó 48 horas no será ya uno solo el contagiado;
+++ serán diez, quince o veinte;
+++ será una epidemia que habrá atacado casi a toda la colectividad;
+++ y si en cada caso de enfermos la autoridad sanitaria va a solicitar de la administrativa el permiso
+++ y los medios para hacer el aislamiento
+++ o el arrancamiento del lugar a la persona atacada,
+++ con el tiempo que duró la tramitación para solicitar esta ayuda,
+++ con la lentitud de la autoridad administrativa para hacer la ejecución,
+++ con la lentitud de la autoridad judicial para recibir la solicitud de la autoridad sanitaria,
+++ con la lentitud para considerar la urgencia del caso para dictar una medida violenta,
+++ habrá transcurrido el tiempo indispensable para la generalización del contagio.

- + Otro caso os acabará de ilustrar.
- + Un barco se presenta en nuestras costas con colera morbus,
- + a uno de los puertos del Pacífico, por ejemplo.
- + El agente de sanidad telegrafía al Consejo Superior de Salubridad que el barco está infectado de cólera morbus.
- + El Consejo, en la actualidad,
 - ++ no podrá ordenar la cuarentena del puerto;
 - ++ necesita dar aviso a la Secretaría de Gobernación de donde depende.
- + Pasan 24 horas para que el oficio llegue a esa Secretaría;
- + el ministro acuerda 24 horas después y considera que el caso es urgente,
- + pero tampoco puede ordenar la cuarentena del puerto,
- + porque es una facultad del Ejecutivo;
- + pero el ministro acaba de tener acuerdo con el presidente de la República,
- + y no vuelve a tenerlo sino dos días después.
- + El presidente de la República, en vista de la urgencia del caso, ordena que se haga efectiva la cuarentena del puerto.
- + Se pasa un día más para que el secretario de Gobernación ordene al Consejo que puede poner en cuarentena al puerto en peligro.
- + El Congreso telegrafía al agente de sanidad del puerto en cuestión que puede desde luego poner la cuarentena.
- + Se han pasado, señores diputados, cinco días antes de que el agente de sanidad haya podido poner la cuarentena al puerto,
- + y esto teniendo los procedimientos una violencia que puede asegurar a ustedes que jamás tendrá lugar.
- + Mientras tanto, el médico
 - ++ ha visitado el barco,
 - ++ las gentes no infectadas han pasado a tierra, llevando quizá ya en su organismo el germen del contagio.
 - ++ La epidemia se ha desarrollado
 - ++ y han salido burladas todas las disposiciones de la autoridad sanitaria.
 - ++ Esto, como ya ha sucedido en México cuando la epidemia de la peste bubónica
 - ++ y en algunas otras epidemias de cólera, muchos años ha en este país,

- ++. y pudo haber sucedido también con la epidemia de meningitis espinal de los Estados Unidos,
 - ++. se evita con la autoridad general del Departamento de Salubridad para dictar las disposiciones,
 - ++. siendo obligatorio para la autoridad administrativa del lugar obedecer las disposiciones sanitarias.
- +. Como estos procedimientos son usados ya y puestos en práctica en todos los lugares civilizados de la tierra,
- +. y llevados a efecto con más eficacia y más vigor mientras el país es más civilizado,
- +. urge que entre nosotros,
 - ++. si no hemos llegado a la perfección de los demás países,
 - ++. sí debemos imitarlos en este caso ya que no adelantarnos a ellos;
 - ++. pues es tal el acatamiento a las disposiciones sanitarias dictadas en otras partes del mundo, en Japón, por ejemplo, que tratándose del ejército, pongamos ningún batallón, ningún regimiento, ningún Cuerpo de Ejército puede ser movido por orden de su general,
 - ++. si en su cartera no existe aviso o certificado del médico de que aquel Ejército está en condiciones sanitarias de poder marchar.

- +. “Por último, señores, los subscriptos sostienen también que es de imperiosa necesidad hacer ya una campaña contra el alcoholismo:
 - +. Una campaña en forma,
 - +. una campaña efectiva,
 - +. una campaña de resultados, si no violentos, cuando menos que en un período no muy lejano se puedan ver los resultados de ella.
 - +. Ya ha quedado demostrado también aquí, por todos los datos estadísticos, que México es el país más alcoholizado del mundo,
 - +. que la mortalidad de México depende, en su mayor parte, del alcoholismo;
 - +. que la criminalidad en México depende también del uso inmoderado del alcohol,
 - +. y que, en parte, nuestra pobreza, nuestra miseria, nuestra desgracia principal,
 - ++. ya de nuestra clase pobre, y
 - ++. a de nuestros obreros en general,
 - +. es debido al uso inmoderado de las bebidas alcohólicas;
 - +. por consiguiente, creemos que la autoridad sanitaria sea la única encargada de hacer esta campaña
 - +. y dictar las disposiciones que juzgue más convenientes
 - +. para evitar perjuicios hasta donde sea posible a los grandes capitales que se ocupan en la explotación de esta desgracia nacional
 - +. y para dictar medidas después contra el uso inmoderado o no médico de todas aquellas substancias nocivas o peligrosas que envenenan al individuo y que degeneran la raza.

- +. Creemos, señores, que no son cuestiones estas que necesitan una defensa,
 - +. porque toda persona inteligente,
 - +. toda persona que quiere a su patria,
 - +. toda persona que desee el adelanto,
 - +. el progreso de sus connacionales,
 - +. tendrá la obligación de aceptar estas proposiciones o algunas semejantes, pues de otra manera no hubiera venido ninguno de los señores diputados a este Congreso,
 - +. si sus conciudadanos no hubieran sentido,

+ no hubieran pensado que en el cerebro de sus representantes estaban imbuidas las ideas, el deseo del perfeccionamiento de nuestro organismo social, políticamente hablando, y de nuestro adelanto progresivo en el concurso de las naciones civilizadas.” Querétaro de Arteaga, 19 de enero de 1917. —General doctor **José M. Rodríguez**. —diputado por el 3er distrito electoral de Coahuila. —Diputado por el 5o distrito electoral de Yucatán, doctor **Miguel Alonzo Romero**. —**R. Martí**, y treinta y nueve firmas más. (INEHRM, 2016, pp. 136-140)

El documento ha sido transcrito de manera fiel o tal como se encuentra en el *Diario de los Debates*. Se ha hecho separando las ideas más importantes para estudiarlas una a una, para compulsarlas después, por un lado, con el régimen actual regulatorio tanto del Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud en una misma ley, precisamente en la Ley General de Salud, y para compararlas, por otro lado, con lo dispuesto en cada uno de los acuerdos y decretos emitidos por el gobierno mexicano para combatir el coronavirus.

Tal vez sea útil no olvidar que, en ese momento histórico de inicios de 1917, en México, subsiste en el área de la salud pública, el Consejo Superior de Salubridad, creado en 1841 y existe el Departamento de Salubridad.

En la Iniciativa, el doctor José M. Rodríguez, quien se precia de ser buen conocedor de las enfermedades contagiosas que invadían el territorio mexicano, muestra cada uno de los pasos administrativos que debía seguir la autoridad sanitaria del Consejo Superior de Salubridad al momento de ordenar el cierre de alguna frontera, la clausura de algún puerto marítimo para evitar la invasión de tal o cual enfermedad contagiosa. Debido a esa lenta y pesada tramitología, como hoy se dice, las medidas dictadas por el Consejo Superior de Salubridad llegaban tarde, cuando la enfermedad se había extendido por diferentes ciudades, causando los males que narra la iniciativa.

En consecuencia, por una parte, propone, es mi opinión, que el Consejo Superior de Salubridad dependa directamente del presidente de la república para que las campañas para combatir, en particular, las enfermedades que envenenan al individuo y degeneran a la raza humana sean tomadas con el carácter y bajo la formalidad de una disposición presidencial, que sea general y que sea igualmente obligatoria.

Por otra parte, propone, según mi opinión, que el combate, en particular, de las enfermedades exóticas provenientes del exterior caiga sobre los hombros del Departamento de Salubridad, hoy Secretaría de Salud.

En la iniciativa, se precisa con detalle y con ejemplos, primero, lo que debe entenderse por el vocablo “inmediatamente”, así como se explica lo que son las medidas preventivas indispensables para impedir la invasión de dichas enfermedades. Menciona varias de esas disposiciones que tienen que ver con el cierre de todos los ingresos de personas hacia el interior del territorio mexicano. Está todo dicho en la iniciativa, así como en el debate de la que fue objeto y que, por la gravedad de la pandemia, lo transcribo como aparece en el *Diario de Debates*.

—**EL MISMO C. SECRETARIO**: La Presidencia consulta a la Asamblea si se toma en consideración la siguiente adición a la fracción XVI del artículo 73 del proyecto de Constitución, que dice así:

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 después sancionadas por el Ejecutivo.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas 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.”

Las personas que estén por la afirmativa, se servirán ponerse de pie. Tomada en consideración.

—**EL C. RODRÍGUEZ JOSÉ M.:** Suplico a la Presidencia pida la dispensa de tramites.

—**EL MISMO C. SECRETARIO:** La Presidencia, a petición del ciudadano Rodríguez, pregunta a la Asamblea si se dispensan los tramites. Las personas que estén por la afirmativa, se servirán poner de pie. Se dispensan los tramites.

Está a discusión.

Se han inscrito para hablar en pro los ciudadanos Romero, Andrade y Martí.

—**EL C. PRESIDENTE:** Tiene la palabra, en pro el ciudadano Alonzo Romero.

—**EL C. ALONZO ROMERO:** Señores diputados:

Habéis escuchado la lectura de la importante iniciativa presentada por el ciudadano doctor Rodríguez. Como se trata de una labor de humanidad, considero que también se trata de una labor de patria; y bien, señores; en estos momentos en que el ramo de Salubridad Pública es un mito, en estos momentos en que puede decirse que en los Estados de la República, con excepción de Yucatán, se encuentra completamente abandonada esta labor, creo que todos los que estamos aquí hemos venido a laborar en beneficio del país, a poner todos los medios para que nuestro pueblo mexicano tenga leyes, para que pueda defenderse de todos los embates de la vida, y antes que nada debemos darle una buena constitución personal, antes que una constitución que ataña directamente a las leyes, para que nuestro pueblo se robustezca y, lleno de vida, pueda colaborar en beneficio de la patria, y pueda también enfrentarse contra todas las necesidades. Este es un ramo de suma importancia; por lo tanto, todos necesitamos colaborar unánimemente y debemos depositar nuestros entusiasmos en aras de la patria, en ese sentido.

Señores: La condición en que se encuentra el pueblo mexicano en estos momentos, en lo que se refiere a su estado higiénico, es lamentable; yo he tenido la oportunidad de reconocer ese estado desastroso, a medida que me he ido apartando, me he ido alejando de ese punto de donde hemos provenido.

Sin temor de equivocarme, creo yo que en estos momentos, con excepción de los Estados de Yucatán y Veracruz, en todos los Estados de la República, salvo que algunos representantes me desmientan, porque he tenido la oportunidad de conocerlos todos, la higiene está en completo abandono; pero por lo que toca al Estado de Yucatán,

puedo sostener, sin pretensión de ningún género, que después de los Estados Unidos y de la Habana, Yucatán es el Estado que está más adelantado en cuestión de higiene. Y esto lo digo porque tengo el honor de ser presidente de la Junta de Sanidad de Mérida y he puesto todo mi empeño porque se atienda a cuanto se refiere a la salubridad; no lo digo, señores, por hacer un autobombo, sino para poder demostrar una vez más que no somos localistas en lo que se refiere a aquello que puede beneficiar a la República Mexicana, porque si tuviéramos ese localismo, nada nos importaría que todos los demás de la República estuvieran en ese estado desastroso de higiene. Quiero demostrar una vez por todas que deseo poner todo mi empeño para hacer ver que es benéfica, que es buena la intención del doctor Rodríguez y está inspirada en un verdadero sentimiento de nobleza, de humanidad y patriotismo; por eso quiero tratar algunos puntos interesantes.

Es necesario comprender las condiciones lamentables en que se encuentran algunas partes de la República en cuestión de higiene; por las calles nos encontramos con verdaderos despojos humanos; no hay un hombre, no hay un mexicano que pueda enfrentarse en todas las condiciones de la vida con aquellos poderosos empujones que siempre nos han arrollado, que siempre nos han hecho víctimas de todas las circunstancias de la vida. Esos pobres hombres si tuvieran una constitución mejor y vivieran en condiciones mejores de higiene, serían más poderosos, más fuertes. Recordad, señores, a Esparta, a Grecia y a otros pueblos que antes que nada atendían a su constitución física; por algo ha surgido aquel principio de *Mens sana in corpore sano*, porque alguien ha dicho que la salubridad es la suprema ley. En Francia se toma también la higiene como uno de los puntos fundamentales, como algo que atañe directamente a la humanidad y algo que contribuye sobremanera para robustecer la raza. Apenas recuerdo de una obra que leí referente a higiene y en ella me encontré un pensamiento que decía: “Decidme la cantidad de jabón que gastáis para vuestra limpieza y os diré el grado de civilización en que se encuentra el pueblo.” Esto, señores, parece ostentativo, pero es la verdad.

Un pueblo limpio que observa todos los requisitos higiénicos, un pueblo que se preocupa por su hogar, que se preocupa por su nutrición, un pueblo que pone todos los medios posibles para que su raza no se degenera, ese pueblo será grande y robusto. Tenemos en casi todos los Estados determinadas clases de enfermedades que diezman a sus habitantes. Como ustedes saben, las epidemias y las enfermedades se desarrollan en los medios, según su naturaleza, el clima, la temperatura del lugar, según las condiciones de vida, en una palabra, contribuyen todos estos elementos para que se desarrollen más o menos. En nuestros litorales ha reinado el paludismo y también la fiebre amarilla —que ya empiezan a ceder debido a la campaña hecha contra esos terribles males— que han horrorizado a los americanos, constituyendo en cierto modo una garantía por impedir la presencia en esos lugares de hombres tan odiosos. ¡Ojalá que esa epidemia evitara siempre el desembarque de americanos en nuestras costas! (Aplausos.) El paludismo es otra enfermedad que arruina a los habitantes de un lugar, poniéndolos en condiciones verdaderamente lamentables. Con la campaña que se ha hecho contra esa epidemia, puede decirse que va disminuyendo el mal. En Mazatlán tuvimos la fiebre bubónica; los esfuerzos poderosos que hicieron los hijos de aquel lugar lograron hacer desaparecer esa terrible y funesta enfermedad.

El señor doctor Rodríguez nos ha hablado ahora de la campaña contra el alcoholismo; y señores, es una realidad tristísima que en toda la República nos encontramos con las víctimas del alcoholismo. Es tan extenso este punto, que no lo desarrollo para no cansar vuestra atención; pero atendiendo a todo lo que nos indica el señor Rodríguez, no cabe duda que se debe hacer una campaña terrible contra ese azote

de la humanidad, contra el alcoholismo, que es el elemento que más ha degenerado a la raza, que la ha llevado a la ignominia, al grado de que el noventa por ciento de los habitantes de la República deben su falta de desarrollo, su estado enclenque y miserable a los desastrosos estragos que hace el alcoholismo en su organismo.

Existe otra enfermedad terrible en México: la tuberculosis, y ¿a qué se debe esta enfermedad? Pues no se debe más que al abandono de la higiene. Si penetramos a un hogar, hasta de unas personas que aparentemente observan limpieza en sus fachadas, nos encontramos con verdaderas pocilgas; he quedado verdaderamente horrorizado al ver ciertas habitaciones, desde que me he salido de mi terruño. Naturalmente esto es horroroso, y si no ponemos todos los medios para hacer una campaña terrible contra este estado lamentable en que se encuentra el pueblo mexicano, no cabe duda, señores, que ese pueblo que tiene derecho a vivir se iría degenerando cada vez más, y ha llegado el día en que el pueblo mexicano, por su desaseo y por su estado completo de “puerqueza”, llegue a un estado de desprecio. Perfectamente con el jabón podrían despojarse de esas cantidades de tierra, que son verdaderos islotes, que tienen los organismos de algunas gentes.

Tenemos otra enfermedad que también arrolla a nuestro pueblo mexicano: El “mal del pinto”; es una enfermedad que se desarrolla a grandes pasos; la lepra es otra enfermedad que asuela a la humanidad. Debemos poner al pueblo mexicano en condiciones de poder robustecerse para poder contrarrestar todos los embates de la vida. Existe otro ramo más trascendental y completamente abandonado: es el ramo de la prostitución. Dígalo el señor doctor Rodríguez si no en estos momentos en México no hay un setenta por ciento de sifilíticos.

—EL C. RODRÍGUEZ: Efectivamente hay muchos sifilíticos, señores; no tengo a la memoria la cifra de sifilíticos y sifilíticas que hay en estos momentos en México, pero puedo asegurarles que la décima parte de las que estaban en los hospitales andan por las calles, porque no tenemos donde ponerlas.

—EL C. ALONZO ROMERO: Ya dijo un celebre tratadista francés que el hombre sifilítico es una tercera parte de hombre, es un hombre que no tiene derecho a la vida, porque no hace más que contagiar a sus congéneres, y esto se debe al completo abandono en que se encuentra el ramo de la prostitución. ¿Por qué no se toman las medidas consiguientes con esas mujeres? Si estuviera el pueblo en mejores condiciones higiénicas, no se hallaría en esa situación tan deplorable, ni tampoco se degeneraría la raza. Que digan muchos de estos infelices si no en lugar de heredar alguna fortuna de sus padres, tan solo han heredado sus miserias orgánicas.

—EL C. RODRÍGUEZ JOSÉ M.: Pido la palabra para un hecho.

—EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Rodríguez para un hecho.

—EL C. RODRÍGUEZ: Recuerdo, señores, que en un batallón que se encontraba el año antepasado en Saltillo, de 400 plazas, 324 padecían enfermedades contagiosas.

—EL C. ALONZO ROMERO: Ya habéis oído; este es un tema bastante árido, es un tema que cansaría vuestra atención. No quiero entretener más vuestra atención, porque, en primer lugar, ustedes, a excepción de mis estimados colegas que se

encuentran aquí y tienen motivos para conocer todo el cuadro de estas enfermedades, verían con fastidio que se siguiera tratando de estos asuntos.

(Voces: ¡No! ¡No!) Pero eso no quiere decir, señores, que no reconozcamos esa labor benéfica que ha emprendido, el señor doctor Rodríguez y que todos vosotros, principalmente mis estimados colegas que se encuentran en esta Asamblea, dejen de poner todos sus esfuerzos y contribuyan con su contingente más noble que han de dar a este Congreso para poder contrarrestar ese estado miserable en que se encuentra nuestro desgraciado pueblo. (Aplausos.)

—EL C. MARTÍ: Renuncio al uso de la palabra, ya que no hay oradores en contra. (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)

—EL C. PASTRANA: Pido la palabra.

—EL C. PRESIDENTE: Tiene usted la palabra.

—EL C. PASTRANA: El asunto de que nos ocupamos es muy grave, delicado; se atropella la soberanía de los Estados, la que defiendo como siempre lo he hecho cuando se le ha atacado. El departamento que se quiere establecer, por las facultades amplísimas que se le quieren otorgar, podrá invadir siempre que quiera la soberanía de los Estados. Bastará un oficio de ese departamento para que cualquier inspector de sanidad vaya a los Estados a hacer lo que quiera con los gobiernos locales (Voces: ¡No! ¡No!) La fracción III de la iniciativa del doctor Rodríguez así lo autoriza. Vean ustedes: “III. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.”

—EL C. MARTÍ: Ruego al señor Pastrana que lea las condiciones bajo las cuales será ejecutiva la salubridad.

—EL C. PASTRANA JAIMES: Pido la palabra, señor presidente.

—EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Pastrana Jaimes.

—EL C. PASTRANA JAIMES: Me voy a permitir dar lectura a los tres incisos, es una cosa muy importante.

“II. 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 después sancionadas por el Ejecutivo.”

Esto es, señores, constituir un departamento con más atribuciones que un Ministerio. Ningún ministro dicta primero sus disposiciones y luego va a pedir al Primer jefe o al presidente de la República su acuerdo; no, señores, primero se acuerda con el señor presidente de la República y luego se dictan esas disposiciones. ¿No es esto invadir la soberanía de los Estados? ¿Con qué facultades se puede intervenir en asuntos de salubridad pública?

Yo, señores, estoy perfectamente conforme y admiro al señor doctor Rodríguez por su aspiración; pero no conviene que en asuntos tan importantes

vayamos corriendo, vayamos volando; pasemos esto a la 2a Comisión para que nos informe y oriente.

¿Qué, la soberanía de los Estados ha costado tan poca sangre a nuestra República? Es necesario que seamos un poco más prudentes; venimos a hacer una Constitución, no una ley que va a servir de reglamento en todos los conflictos de la República. Nuestra Constitución va a ser algo grande, no debe ser un papel del que pueda burlarse y reírse todo el mundo.

—EL C. RODRÍGUEZ: Pido la palabra, señor presidente.

—EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Rodríguez.

—EL C. RODRÍGUEZ: Señores diputados:

He quedado verdaderamente asombrado de que haya una persona en la Asamblea que proteste porque se le quiere llevar la salud a su casa, a su tierra; he quedado asombrado porque antes había dicho que indudablemente todos los individuos que dieron sus firmas, que dieron sus votos, mandando sus representantes a este Congreso para hacer la Constitución general de la República se habían fijado en personas que tienen aspiraciones por el bien del pueblo y por el bien de la raza y quieren a su patria.

Me ha llamado, pues, muchísimo la atención ver que el señor Pastrana Jaimes no quiera al pueblo ni a la raza. (Aplausos.)

La primera condición para vivir es vivir bien, lo primero es ser y después la manera de ser. ¿De qué tierra es este señor diputado? Voces: ¡De Guerrero; donde no hay médicos!) Así me explico que, siendo diputado de Guerrero, donde acaso no se conoce la medicina, venga a protestar contra los elementos de salubridad que el Congreso Constituyente quiere llevar hasta los últimos confines de la República. Voy a contestar a las aseveraciones de dicho señor. Dice que teme por la invasión de la soberanía de los Estados, no se trata de eso, señor diputado, se trata de algo distinto.

La autoridad sanitaria debe ser ejecutiva, como lo es en todas partes del mundo civilizado; si en la tierra del señor Pastrana Jaimes no son civilizados, la culpa no es nuestra. Se trata de que sea ejecutiva la autoridad sanitaria, porque si no lo es, todas sus disposiciones serán burladas. Las gentes no civilizadas, los pobres, en general, los puercos como dijo el señor diputado Alonzo Romero, tienen horror por la higiene, están perfectamente contentos con su suciedad; se albergan siempre en sus pocilgas llenas de microorganismos y de miserias humanas, estando expuestos a todas las enfermedades y a todas las degeneraciones. Aquí se trata de hacer que la autoridad sea ejecutiva para obligar a los que pudieran perjudicar a los demás.

Bien sabido es que la autoridad administrativa se ocupa de las leyes, de la Hacienda pública, del orden y seguridad de todo; pero jamás en nuestro desventurado país se han ocupado las autoridades de la salubridad pública; de manera que queda demostrado que los agentes de sanidad deben ser ejecutivos.

En cuanto a la invasión de la soberanía de los Estados, esto no es verdad, señores; se dice que los preceptos, que las disposiciones generales del Consejo de Salubridad, sean obligatorios para todas partes de la República, y esto es una necesidad, porque no creo que ni en la tierra del señor diputado que me precedió en el uso de la palabra, ni en ninguna otra parte de la República, se tengan los elementos, se cuente con un conjunto de médicos que puedan dictar disposiciones sanitarias importantes, a

fin de prevenir una enfermedad o una epidemia, porque para esto se necesitan recursos.

¿Por qué motivo, señores diputados, en la ciudad de México se han de gastar todos los dineros del pueblo mexicano para conservar la salubridad de esa ciudad y cubrir las necesidades de todos los hospitales, gastándose de seis a siete millones de pesos anuales, mensuales, para aliviar los males y las miserias de México ¿Por qué se han de gastar allí esos dineros si a iguales beneficios se tiene derecho en todos rincones de la República?

Es necesario que el Consejo de Salubridad mande sus agentes para que vigilen la salubridad de los Estados, que serán independientes de los respectivos gobiernos; pero sujetos a las disposiciones generales sanitarias y a las legislaciones del Consejo para evitar que no se haga menos lo que está dispuesto que se haga. Ojalá que se haga más de lo que dispone el Consejo de Salubridad, que en todas partes esté sujeto a las disposiciones del Consejo, que, en cada disposición a su manera, a su antojo, con sus elementos y, en caso de que no Estado queden agentes de sanidad, que cada Entidad federativa reglamente sotenga esos elementos, el Consejo de Salubridad tendrá su presupuesto, tendrá la obligación de impartir inmediato alivio. ¿Cómo? Mandando un personal instruido.

Señores; En algunas regiones no hay médicos, pero ni siquiera veterinarios; yo recuerdo que en cierta época se desarrolló una terrible epidemia en el istmo de Tehuantepec y no había ni siquiera un veterinario que quisiera curar a los enfermos; la epidemia seguía haciendo terribles estragos, las gentes morían como moscas, señores, y el Consejo mandó su personal, mandó sus elementos después de quince días de tramitación con el Ejecutivo; y puedo asegurar que murieron muchos cientos de personas entretanto llegaron dichos elementos.

Voy a citarles un caso que les impresionará: Se trataba del jefe de las fuerzas en Tehuantepec. Un japonés, dizque fue médico en su tierra, y un americano que venía en busca de fortuna y le gustó la profesión, aunque nunca la había ejercido en su país, le aplicaron una dosis de sulfato de magnesia, como para un caballo, para limpiar su intestino, e incontinenti, un gramo de piramidón. Resultado: Cuatro horas después, el coronel jefe de las fuerzas en Tehuantepec estaba muerto. Si eso le pasó a un coronel jefe de las fuerzas, ¿qué pasará con los desgraciados soldados, con la pobre gente que muere por la falta de una ayuda inmediata de un doctor? Esto es horroroso, señores.

En Zacatecas, aquí hay uno de los médicos de allá que puede atestiguarlo, en cinco meses se enterraron cinco mil personas muertas de tifo, pudiendo asegurar que una vez que el Consejo de Salubridad pudo enviar una delegación sanitaria, no solo disminuyó la mortalidad en el término de veinte días, sino que casi concluyó la epidemia. En Guanajuato también ha hecho estragos el tifo: el Consejo Superior de Salubridad ha estado haciendo activas gestiones para mandar todos los elementos necesarios a fin de evitar que se sigan muriendo los enfermos pobres de esa ciudad, León y otros puntos del Estado; el Primer Jefe resolvió que se trasladase violentamente la delegación sanitaria; pero el Ministerio de Gobernación, donde está tramitándose el asunto hace muchos días, aún no ha dictado ninguna medida para hacer efectivo el acuerdo de la Primera Jefatura. Como estos, podría citar una infinidad de casos. No se trata, por lo tanto, de atacar la soberanía de los Estados, lo que se quiere es trabajar para que no siga adelante la degeneración y destrucción de la raza, de nuestro sufrido pueblo mexicano (Aplausos.) (Voces: ¡A votar! ¡A votar!).

—EL C. PASTRANA JAIMES: Pido la palabra, señor presidente.

—EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Pastrana Jaimes.

—EL C. PASTRANA JAIMES: He pedido la palabra nada más para contestar al señor doctor Rodríguez; yo, efectivamente, soy pinto de Guerrero; allí no hay doctores y no se mueren las gentes; ¿Pues cómo no hemos de protestar porque nos manden veterinarios si no somos caballos? ¿O que cosa somos nosotros?...

—EL C. GUZMÁN, interrumpiendo: Señores, hace cuatro o cinco años en una gira política que hice por el Estado de Guerrero, de donde es nativo el señor Pastrana Jaimes, en una extensión como de sesenta leguas a la redonda, había una terrible epidemia y no había un solo médico.

—EL C. PASTRANA JAIMES, continúa: Sí, señores, pero no se moría la gente. (Risas.) Señores, además, he venido a demostrar la forma legal para que no se ataque la soberanía de los Estados; por lo mismo, que se pase a la 2a Comisión esta iniciativa para que dictamine y se apruebe mañana, como lo quiere el señor Rodríguez; pero que sea en orden, para que no pongamos en esta Constitución algo que no sea conveniente. ¿Qué nos cuesta esperarnos un día para no ir corriendo? Yo les doy mi voto, pero que sea en una forma correcta, siquiera sea en decoro de la Cámara. (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)

—EL C. CÉSPEDES: Pido la palabra, señor presidente.

—EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Céspedes.

—EL C. CÉSPEDES: Señores diputados: Lástima grande que no haya habido el tiempo suficiente para aducir mayor número de razones sobre esta iniciativa, que es de gran importancia; es verdaderamente laudable, merece el aplauso de esta Asamblea, porque sus tendencias son verdaderamente salvadoras de nuestro pueblo: pero, como ha dicho el señor Pastrana Jaimes, deseo que se haga en debida forma, porque estamos creando un departamento con exageradas facultades, que tal vez sea origen de dificultades con los Estados; es bueno que esta iniciativa pase a la Comisión respectiva, y después de veinticuatro horas, después de que se haya impreso conforme se ha acordado y podamos pasar a la vista siquiera unos cuantos momentos por ella, decidamos.

La iniciativa del señor doctor Rodríguez es admirable y digna de respeto y aplauso; pero creo que es la salvación de nuestra raza, el arranque completo de los atavismos de la misma. Esto no reside únicamente en esa benéfica labor, si es que se llega a hacer; el remedio de estos males no está allí, está en otra parte más lejana, está en la escuela, en los primeros pasos del niño.

La iniciativa, repito, es de gran importancia; pero se establece en ella, en la segunda de las disposiciones, una autoridad ejecutiva cuyas resoluciones deben ser acatadas por todas las autoridades del país; se dice en la proposición primera que sus disposiciones deben ser de general observancia en todo el país. ¿Por qué, señores, vamos a darle a las resoluciones del departamento de salubridad una fuerza de ley, como si fueran dictadas por las Cámaras legislativas, previo los trámites que señala la Constitución?

Dice la iniciativa que en los casos de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento aludido tomará medidas y las pondrá desde luego en práctica sin

tomarle parecer a nadie, y que después estas disposiciones serán sancionadas por el Ejecutivo.

¿Qué, siempre las medidas que dicte dicho departamento serán lo suficientemente acertadas que merezcan la aprobación del Ejecutivo?

Creo que no, señores; por eso es necesario que estudiemos la cuestión y que no se dispensen los trámites a la iniciativa, porque el asunto, lejos de ser obvio, es por demás complicado, e importante. Nosotros aprobaremos con gusto el proyecto después de maduro estudio y cuando haya sufrido las modificaciones a que haya lugar, hechas por la Comisión revisora... (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)

—EL C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Martí.

—EL C. MARTÍ: Había renunciado el uso de la palabra, porque, como dice el señor Manjarrez, se defiende él solo. Yo creo que poco hay que agregar en este asunto y en la conciencia de cada uno de ustedes está la necesidad de establecer ese Consejo; si he subido a la tribuna, ha sido únicamente para contribuir con mi óbolo al establecimiento de una de las leyes más grandes de la Constitución de 1917. Yo no creo que se pueda soñar en México con las grandes conquistas de la raza, los grandes ideales de ella, sin comenzar con los grandes ideales de la higiene y con la lucha contra el alcoholismo.

En algunos diputados ha producido una alarma muy grande; me imagino que es como la que produjo hace cincuenta o sesenta años, en algunos pueblos, el paso del ferrocarril o la luz eléctrica; esta ley que vamos nosotros a dictar es una ley perfectamente aprobada, perfectamente conocida y en pleno vigor en las tres cuartas partes de los pueblos civilizados; no es nada nueva, e indudablemente para grandes males, como se dice, grandes remedios. En el proyecto del señor doctor Rodríguez, parece que se trata de algo que tiene más fuerza aún que las leyes del Congreso de la Unión; pero no se trata de más fuerza, sino de más violencia, o más prontitud, porque resulta eminentemente ridículo que, en el caso de una epidemia, mientras la epidemia está invadiendo el territorio, se está recurriendo a trámites y pasan cuatro o cinco días para ponerse en vigor. Yo espero que la votación ponga en vigor el proyecto y que la salubridad sea una realidad en nuestro país y una de las grandes conquistas de la revolución.

La lucha contra el alcoholismo es una gran necesidad, más que, de tierras, más que nada, porque ¿para qué se le van a dar tierras, para qué se le van a dar libertades, si día a día se va degenerando la raza? El señor Rodríguez nos ha traído una estadística que yo estoy seguro que no llamó grandemente la atención, porque como yo estoy al lado pude observar que gran parte de los señores diputados estaban durmiendo y la otra parte leyendo. Las tres cuartas partes de la nación mexicana van a la tumba, y en muchas ciudades, durante veinte años, su población ha sido renovada por completo; ya nuestra vida media dura menos de veinte años, y así, yo espero que el proyecto del señor doctor Rodríguez, que enaltecerá al Congreso Constituyente, sea votado en pro.

—EL MISMO C. SECRETARIO: Habiendo hablado dos oradores en pro y dos en contra y no habiendo otro inscripto en contra, la Presidencia pregunta si se considera suficientemente discutido el asunto. Los que estén por la afirmativa se servirán poner de pie. Hay mayoría. Se considera suficientemente discutido.

—EL C. MANJARREZ: Ruego a la Presidencia reserve este asunto, que seguramente todos votaremos de conformidad, para votarlo con algún otro artículo que no tenga discusión; así no perderemos tiempo.

—EL MISMO C. SECRETARIO: La Presidencia manifiesta por conducto de la Secretaría al ciudadano Manjarrez, que siente no poder tomar en consideración su proposición, porque este es un asunto absolutamente separado y tiene que votarse aisladamente.

—EL C. ÁLVAREZ JOSÉ: Pido la palabra para rectificar un hecho. —el C. presidente: ¿De quién?

—EL C. ÁLVAREZ: Quiero tan solo decir que daremos con la mejor voluntad nuestro voto en favor de ese dictamen, porque estamos convencidos de que, si las leyes de Moisés se escribieron en dos piedras, la Constitución mexicana debe estar escrita en dos tablas de jabón. (Risas.)

—EL MISMO C. SECRETARIO: Se va a proceder a la votación. (Se recoge la votación.) El resultado de la votación es el siguiente: Votaron **por la afirmativa 143** ciudadanos diputados; y por la negativa, tres, los ciudadanos Fajardo, Palma y Pastrana Jaimes.

—EL C. NAVARRO GILBERTO: Pido la palabra para una aclaración.

—EL C. PRESIDENTE: ¿Relativa a qué?

—EL C. NAVARRO GILBERTO: A la votación. Ya vio el diputado por Zamora, el señor Álvarez.

—EL C. MÚGICA, interrumpiendo: Yo soy el diputado por Zamora; el ciudadano Álvarez lo es por Uruapan.

—EL C. NAVARRO GILBERTO, continuando: Ya vio, pues, el señor Álvarez, que no somos jacobinos como él y votamos el proyecto del ciudadano Rodríguez; sin embargo, un jacobino votó en contra. (INEHRM, 2016, pp. 140-147).

Hasta aquí los términos del debate. Sigo ahora con el examen del tercer documento seleccionado, el Decreto presidencial por el cual se sancionan las medidas acordadas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) por el secretario de Salud.

Capítulo Segundo

Estudio de las Disposiciones del Gobierno Federal

Sumario: *I. Introducción. II. El listado de las disposiciones seleccionadas. III. Las primeras informaciones. IV. Examen del acuerdo del 19 marzo de 2020. V. IV. Acuerdo del 24 de marzo de 2020. VI. Decreto sancionatorio del 24 de marzo de 2020. VII. Decreto del 27 de marzo de 2020. VIII. Acuerdo del 30 de marzo de 2020. IX. Acuerdo del 31 de marzo de 2020.*

I. Introducción

No pretendo estudiar todas y cada una de las disposiciones que se han emitido por parte del gobierno federal, porque estas primeras medidas tienen una vigencia breve y perentoria. En los hechos, se han reiterado, inclusive de viva voz, por ejemplo, a partir del establecimiento de la similitud de la peligrosidad de la pandemia con la de la luz roja y amarilla de los semáforos de tránsito.

II. El Listado de las Disposiciones Seleccionadas

Me es grato empezar por mostrar cuáles son las disposiciones que se han seleccionado para que la o el lector se forme la mejor idea sobre si fue correcta y ejemplificativa la selección hecha por su servidor. Los enlisto según el orden cronológico en que fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Son los siguientes:

Acuerdo de 19 de marzo de 2020

ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.

Acuerdo del 24 de marzo de 2020

ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Decreto presidencial sancionatorio de 24 de marzo de 2020

DECRETO por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Decreto del 27 de marzo de 2020

DECRETO por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Acuerdo del 30 de marzo de 2020

ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Acuerdo de la Secretaría de Salud del 31 de marzo de 2020

ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.

Hasta aquí la lista de los acuerdos y decretos seleccionados.

Para su selección se han considerado las fechas de la presencia del coronavirus en China y guarda relación con la información oficial sobre la pandemia que en México se dio a conocer por la Secretaría de Salud; por la Secretaría de Relaciones Exteriores; por el Consejo de Salubridad General; incluso por la Presidencia de la República.

III. Las Primeras Informaciones

La Base 2ª y la Base 3ª, de la fracción XVI, impone la obligación al secretario de Salud de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables para impedir el ingreso al país del coronavirus. Cabe recordar ciertas noticias divulgatorias de la presencia o aparición de la enfermedad, al igual que de sus características de transmisibilidad y peligrosidad. Noticias que la autoridad sanitaria debía valorar para darle cabal cumplimiento, en tiempo y forma, a lo dispuesto en las bases 2ª y 3ª.

Se trata de información de dominio público, difundida por diferentes medios y de distintas maneras. Para los efectos esta investigación, basta citarlas como meros ejemplos de referencia que nos sitúan en momentos históricos reales, importantes para con el contenido de cada disposición tomada por el gobierno federal. Son las siguientes:

Así, consta que el 30 de enero de 2020 se celebró una reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Seguridad Nacional, encabezada por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatel, “a la que asistió también el asesor internacional de Emergencias en Salud de la Organización Mundial de la Salud, Jean Marc Gabastou, con el objeto de analizar la situación de la pandemia del coronavirus, en “preparación de la respuesta de México. Este Comité está integrado por representantes de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Turismo, de Educación Pública, de Comunicaciones y Transportes, de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina; así como de los representantes del Seguro Social y del Instituto de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros” (Gobierno de México, 30 de enero de 2020, párr. 1-2).

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en sus comunicados, habla de las “Acciones diplomáticas y consulares del Gobierno de México con motivo del surgimiento del coronavirus en China, y la protección de los mexicanos, que se encontraban en China” (Gobierno de México, 4 de febrero de 2020, párr. 1). Esto, como respuesta a las Acciones de preparación y respuesta ante nuevo coronavirus (2019- nCoV) para la protección de la salud en México, publicadas el 22 de enero de 2020 por la Secretaría de Salud:

También encontramos noticias, en las que se dice que el Gobierno de México activó el día 9 de enero de 2020 un plan de respuesta, que incluye: a). aviso preventivo de viaje; b). monitoreo de medios de comunicación; c) identificación de casos sospechosos en pasajeros internacionales provenientes de China.

Desde el 16 de enero, el Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos (INDRE), estableció los protocolos para los diagnósticos, siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Y que el día 21 de enero se emite un “Aviso Epidemiológico,” para informar los métodos para la identificación oportuna de casos sospechosos en México y las medidas de prevención pertinentes, las acciones para el abordaje de los casos sospechosos en México es la toma de muestra biológica para su envío al Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos (INDRE), así como su seguimiento hasta la remisión de su enfermedad, incluyendo su clasificación final y estudio de contactos directos. Se están implementando acciones para el aseguramiento de las capacidades de atención a la salud de casos sospechosos graves, con la participación de todas las instituciones del Sector Salud, y el asesoramiento de los Institutos Nacionales de Salud y un grupo de expertos científicos nacionales.

No existe tratamiento específico para este virus, por lo que es muy importante que la población lleve a cabo las medidas preventivas básicas como son el lavado de manos frecuente y el estornudo de etiqueta, que son las mejores formas de prevenir el contagio de este tipo de virus.

Es importante destacar que no existe ninguna restricción de viaje a China, o de la importación de productos provenientes de este país. Asimismo, no debe considerarse a las personas nacionales de China o países de Asia como una fuente de infección o riesgo a la salud.

La Secretaría de Salud continuará dando seguimiento puntual, a través de la Unidad de Inteligencia Epidemiológica y Sanitaria de la DGE, a la evolución de este evento internacional y la evaluación de riesgos específicos para el país, que permitirá continuar actualizando y poniendo en marcha las medidas necesarias para proteger la salud de todos los mexicanos. Se informará periódicamente a través de un vocero único. (Gobierno de México, 22 de enero de 2020, párr. 2-10).

Por último, todos conocemos estos otros datos: el primer caso de infección del coronavirus, se detectó el 27 de febrero de 2020; y el 28 de febrero se confirmaron otros dos casos; el 29 de febrero se detectó un nuevo caso; el 1 de marzo se detectó el quinto caso; el 6 de marzo se detectó el sexto caso; el séptimo caso se detectó el 7 de marzo (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 28 de febrero de 2020, p. 2); y el once de marzo, día en que la Organización Mundial de Salud, después de darle nombre oficial al agente patógeno como COVID-19, hace la declaración oficial de la pandemia (Organización Mundial de la Salud [OMS], 11 de marzo de 2020, párr. 1).

Estos ejemplos muestran las fechas donde las autoridades mexicanas tomaron conocimiento oficial del coronavirus y de sus características, fijadas por la Organización Mundial de la Salud. Estas son: el coronavirus es una enfermedad originada en China; es altamente contagiosa; capaz de acabar con la vida de los seres humanos y que momentáneamente no tiene cura.

Esta clase de información es indispensable para aplicar, bajo obligación directa y expresa, las posibles disposiciones constitucionales, reguladoras, en particular, de las enfermedades exóticas que puedan invadir México, en palabras de la Base 2ª, de la fracción XVI, del Artículo 73 constitucional y, desde luego, esta clase de información resulta indispensable para valorar si los tiempos, según los cuales se aplicaron dichas medidas constitucionales, son los impuestos por la referida obligación contenida en la Base 2ª.

Digamos esto con otras palabras, y en forma de tres preguntas: ¿las fechas de emisión de esos acuerdos y decretos son las que constitucionalmente debieron ser emitidos?, ¿caso las medidas tomadas son precisamente las que se ordenan en la Base 2ª y en la Base 3ª?, ¿las medidas tomadas son precisamente las que se proponen en el artículo 29 constitucional?

IV. Examen del Acuerdo del 19 marzo de 2020

La fecha del acuerdo corresponde con la de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* [DOF]. El primer párrafo de su encabezado expresa el nombre de la autoridad que lo emite y manifiesta, en síntesis, su contenido:

ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. (DOF, 19 de marzo de 2020, p. 1)

Mostraré, por un lado, los puntos relativos a su fundamentación y motivación, que son claves e indispensables para valorar los extremos de su constitucionalidad y, en su caso, su legalidad. Por otro lado, se estudiará el contenido de este acuerdo.

1. La Fundamentación de este Acuerdo

Aparece inserta en el párrafo tercero de dicho encabezado del DOF (19 de marzo de 2020):

El Consejo de Salubridad General, con fundamento en los artículos 4º, párrafo cuarto, 73, fracción XVI, bases 1a y 3a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción XV, 4, fracción II, 17, fracción IX, 134, fracción II y XIV, 140 y 141 de la Ley General de Salud, y 1, 9, fracción XVII del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. (p. 1)

Según se aprecia, viene fundado, por un lado, en los artículos 4º, párrafo cuarto, y artículo 73, fracción XVI, Base 1ª y Base 3ª, de la constitución; mientras que, por otro lado, está instaurado sobre diferentes artículos de la Ley General de Salud y del Reglamento Interior de dicho Consejo de Salubridad General. Veamos por separado, primero, la fundamentación constitucional y luego la de legalidad.

A) Sobre su fundamentación constitucional

Veamos lo que dice el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] (11 de marzo de 2021), párrafo cuatro:

Artículo 4...

...

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social. (pp. 25-26)

Este párrafo amerita ser leído con especial atención, pues la parte que su servidor ha subrayado proviene de una adición muy reciente. No solo eso, sino que esta fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2020, es decir, posterior a la emisión del acuerdo.

Toda fundamentación, constitucional o legal, va siempre acompañada de su correspondiente motivación, la cual, en estos acuerdos y decretos, viene en los llamados “considerandos”. ¿Qué dice el enunciado de los considerandos del artículo 4°, párrafo cuarto? Lo transcribo:

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4o., párrafo cuarto, reconoce el derecho humano a la protección de la salud, así como dispone que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. (DOF, 19 de marzo 2020, p. 1)

El artículo 4°, párrafo cuarto, consagra el derecho humano a la protección de la salud y, sin duda, se inserta en este acuerdo, primero, porque la autoridad que lo firma forma parte del sector salud, segundo, porque está en la creencia de contar con la competencia correspondiente para emitir medidas relacionadas con el deber de garantizar a los mexicanos este derecho frente al riesgo de la pandemia del coronavirus, que es el contenido del acuerdo.

No es apropiada la inserción del artículo 4°, párrafo cuarto, como fundamento del contenido de este acuerdo, porque se indica que el firmante de este es autoridad competente en la materia, con independencia de verificar que el contenido material regulado en él sea igualmente apropiado o constitucional, esto es, que caiga dentro de la competencia de la autoridad que emite el acuerdo y; además, permita fundar en dicho enunciado cada una de las medidas del acuerdo sin violentar ni la constitución ni alguna otra ley.

Se puede concluir que el artículo 4° es hermoso y está actualizado. Permite fundar toda clase de medidas que favorezcan la protección de dicho derecho, dentro de la competencia asignada a cada autoridad que quiera emitir acciones fundándose en él.

En este caso, quien firma el acuerdo es el secretario de Salud, porque es quien preside el Consejo General de Salubridad y la competencia constitucional y legal que se le encomienda a la Secretaría de Salud y al consejo está en la ley. No sobre el enunciado del párrafo cuarto del artículo 4°.

En conclusión, este artículo ni le quita funciones encomendadas ni le puede sumar alguna nueva competencia. Muchísimo menos autoriza a nadie, absolutamente a nadie, en ningún tiempo ni por ningún motivo a emitir medidas contrarias a la constitución o, en particular, violatorias de derechos humanos, donde se utilice como pretexto lo dispuesto en este párrafo.

Veamos ahora lo que ocurre con la fundamentación del acuerdo en el artículo 73, fracción XVI. Con todo, por mera comodidad lo transcribo de nuevo:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, 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, 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.

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 Campana 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 competan. (DOF, 19 de marzo de 2020, p. 1)

Este texto, ahora vigente, en realidad, pese a tres reformas de que ha sido objeto, conserva el mismo y exacto contenido del original, aprobado por la Asamblea de 1916-1917. Menciono los cambios. Son leves y fueron los siguientes:

i. Por la reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de enero de 1934, se añade como materia la relativa a la "condición jurídica de los extranjeros", que no figuró en el enunciado de origen.

ii. Por la reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de julio de 1971, se añade a la base 4ª la expresión "así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental".

iii. Por la reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2007, que afecta el contenido de la Base 2ª, se hace el cambio de la expresión "el Departamento de Salubridad", por la expresión "de la Secretaría de Salud".

Las adiciones, sin duda, son oportunas, pues han servido para ampliar el contenido de materias del enunciado de origen. Ahora veamos la forma en que es invocado en este acuerdo por sus firmantes, esto es, por el secretario de Salud, en su calidad de presidente del Consejo General de Salubridad y el secretario de dicho consejo:

Que en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVI, Base 1a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o, fracción II, de la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General tiene el carácter de autoridad sanitaria y sus disposiciones generales son obligatorias para las autoridades administrativas del país. (DOF, 19 de marzo de 2020, p. 1)

Existe un cierto desajuste entre el encabezado, el cual menciona como fundamento tanto lo dispuesto en la Base 1ª como lo establecido en la Base 3ª. En cambio, en el considerando, solamente refiere como fundamento de constitucionalidad lo dispuesto en la Base 1ª.

En la Base 1ª se menciona a "El Consejo de Salubridad General". ¿Es autoridad sanitaria? Por supuesto que es autoridad sanitaria, como lo explica y lo precisa la iniciativa de José María Rodríguez, firmada por otros cuarenta diputados.

¿Acaso sus disposiciones serán generales y obligatorias como se afirma en el considerando? Por supuesto que sus disposiciones generales serán obligatorias. Así lo dice la

Base 1ª, pues precisa y aclara que la materia que la Base 4º le asigna al Consejo General de Salubridad nada tiene que ver con el coronavirus, que es la materia del acuerdo.

En el encabezado se menciona como fundamento de constitucionalidad lo dispuesto en la Base 3ª de la fracción XVI, la cual se recuerda:

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 193)

La autoridad sanitaria de la que se habla no es el Consejo de Salubridad General, previsto en la Base 1ª, sino el secretario de Salud, a quien le encargan dictar inmediatamente las medidas de prevención indispensables para combatir la pandemia, según la Base 3ª. He aquí lo que dice la Iniciativa de José María Rodríguez (1917):

+. y como alguna corporación o autoridad debe encargarse directamente de poner en práctica todos los procedimientos para llevar a feliz éxito estas determinaciones,
+. es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros con esta tarea
+. y se le pueda, naturalmente exigir la responsabilidad del mal funcionamiento de las disposiciones que el Gobierno ha dictado para resolver tan importante problema.

...

+. “Por esto, los suscritos 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 suscritos 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.

Ya he reiterado que dicho secretario nunca hizo uso de esta prerrogativa, consistente en el cierre inmediato y total de todos los ingresos, puertos y aeropuertos del país. Tampoco el contenido del acuerdo trata de esta materia, la invocación de lo dispuesto por la Base 3ª nada aporta a la fundamentación constitucional del acuerdo.

En conclusión, este acuerdo carece de la debida fundamentación y motivación constitucional.

B). A modo de corolario: el Consejo de la Base 1ª nunca ha tenido vida

En atención al amable lector y de mis alumnos, para quienes, en particular, he escrito y escribo estas cosas, me es grato decirle, antes de valorar la fundamentación de legalidad que trae el acuerdo, que el Consejo de Salubridad General del que habla la Base 1ª todavía está por crearse. En otras palabras, no tiene que ver nada con la institución, que lleva el mismo nombre de Consejo General de Salubridad, y que es regulado por la Ley General de Salud y su propio reglamento interior.

a). Por su composición son diferentes uno y otro Consejo

La Base 1ª aclara perfectamente este punto. Dice:

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.

En el ordenamiento jurídico mexicano no existe todavía este consejo con esas características relativas a su composición. Como se aprecia, en su conformación no debe intervenir ninguna secretaría de Estado.

Por contraste, el Consejo de Salubridad General, creado y regulado por la Ley General de Salud y su Reglamento Interior, tiene la composición siguiente, según su artículo 3:

CAPÍTULO II

Integración y funciones del Consejo

Artículo 3. El Consejo 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.

Por si todavía fueran pocos los miembros que intervienen en él, de las secretarías de Estado y de otras dependencias, en el artículo 4º se dice que el consejo contará con XIX vocales, entre altos funcionarios del gobierno federal y diversas personalidades, insisto, en número XIX.

Aunque el artículo 1º del reglamento indica que este consejo dependerá directamente del presidente de la república, en ninguna parte se dice que sea el titular del Ejecutivo federal quien presida dicho consejo, sino que el artículo 3º establece que el consejo estará integrado por el presidente, que será el secretario de Salud y, poco más adelante, el artículo 6º ordena que

la suplencia del presidente (es decir, del secretario de Salud) se haga por el secretario del consejo.

b) Por razón de la materia, objeto de su competencia

Al consejo, previsto en la Base 1ª de la fracción XVI; la Base 4ª le asigna facultades que no tienen nada que ver con el coronavirus del que se ocupa este acuerdo. La Base 4ª dice:

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campana 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 competan.

Ahora veamos lo que, sobre este punto, indica la iniciativa del diputado por Coahuila:

+. “Por último, señores, los suscritos sostienen también que es de imperiosa necesidad hacer ya una campaña contra el alcoholismo:

+. Una campaña en forma,

+. una campaña efectiva,

+. una campaña de resultados, si no violentos, cuando menos que en un período no muy lejano se puedan ver los resultados de ella.

+. Ya ha quedado demostrado también aquí, por todos los datos estadísticos, que México es el país más alcoholizado del mundo,

+. que la mortalidad de México depende, en su mayor parte, del alcoholismo;

+. que la criminalidad en México depende también del uso inmoderado del alcohol,

+. y que, en parte, nuestra pobreza, nuestra miseria, nuestra desgracia principal,

++ ya de nuestra clase pobre, y

++ ya de nuestros obreros en general,

+. es debido al uso inmoderado de las bebidas alcohólicas;

+. por consiguiente, creemos que la autoridad sanitaria sea la única encargada de hacer esta campaña

+. y dictar las disposiciones que juzgue más convenientes

+. para evitar perjuicios hasta donde sea posible a los grandes capitales que se ocupan en la explotación de esta desgracia nacional

+. y para dictar medidas después contra el uso inmoderado o no médico de todas aquellas sustancias nocivas o peligrosas que envenenan al individuo y que degeneran la raza.

c). Por razón de jerarquía normativa

Las diferencias en este punto están a la vista y son de la mayor importancia. El Consejo de Salubridad General de la Base 1ª está en el mismo texto constitucional, es decir, ha sido creado por la propia Asamblea Constituyente de 1917. Tiene asignada su competencia en la Base 4ª, ello significa que dicha competencia tiene valor de enunciado constitucional para todos los efectos jurídicos.

En contraste, el Consejo de Salubridad General, que emite el acuerdo en estudio, es creado hacia el interior de la Ley General de Salud; es creado por un acto legislativo, subordinado necesariamente al texto constitucional; y peor aún, las disposiciones del Reglamento quedan todavía por debajo de la ley, supuesto que el Reglamento interior es producto de un acto del Ejecutivo federal, subordinado a la propia Ley de Salud.

C) Su fundamentación de legalidad

Bajo este punto de vista, en el encabezado, párrafo tercero, se encuentra la cita del artículo 3º, fracción XV; artículo 4º, fracción II; artículo 17, fracción IX; artículo 134, fracción II, y fracción XIV; artículos 140 y 141 de la Ley General de Salud. De su Reglamento interior, se cita el artículo 1º y el 9º, fracción VII.

El artículo 3º habla de cuáles son las materias de la Ley General de Salud; y la fracción XV señala como “materia la prevención y el control de enfermedades transmisibles” (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p.2).

El artículo 4º indica quiénes son autoridades sanitarias y, entre ellas, menciona, en la fracción II, al Consejo de Salubridad General:

Artículo 4o.- Son autoridades sanitarias:

- I. El presidente de la República;
- II. El Consejo de Salubridad General;
- III. La Secretaría de Salud, y
- VI. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno del Distrito Federal. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p.3).

El artículo 17, fracción IX, habla de las facultades que le asigna el legislador al Consejo de Salubridad General. La facultad IX es una potestad residual o abierta:

Artículo 17.- Compete al Consejo de Salubridad General:

...

IX. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 8)

Es interesante esta facultad porque vincula a este consejo con el previsto en la Base 1ª de la fracción XVI del artículo 73. Lo curioso es que las facultades que se le encomiendan al Consejo de Salubridad General, regulado en la Base 1ª, ya fueron incorporadas al artículo 17, fracción I:

Artículo 17.- Compete al Consejo de Salubridad General:

...

I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 8)

Esta vinculación es insuficiente como para afirmar, en términos estrictos de constitucionalidad, que uno y otro consejo son una misma institución.

El artículo 134, fracción II y fracción XIV, que se encuentra bajo el título octavo, relativo a la prevención y control de enfermedades y accidentes, y bajo el capítulo segundo, que contiene la regulación de las enfermedades transmisibles, dice:

Artículo 134.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia,⁵ realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

...

II. Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos;

...

XIV. Las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 50)

Entre las enfermedades enumeradas por este artículo no se encuentra la del coronavirus. Claro está que tampoco podía encontrarse. Se sabe, por la fracción abierta de la fracción XIV, que lo que debió hacer el Consejo de Salubridad, era incluir dicha enfermedad en el catálogo general de enfermedades contagiosas.

Más adelante, se cita al artículo 140 y 141 de la misma Ley General de Salud:

Artículo 140.- Las autoridades no sanitarias cooperarán en el ejercicio de la acción para combatir las enfermedades transmisibles, estableciendo las medidas que estimen necesarias, sin contravenir las disposiciones de esta Ley, las que expida el Consejo de Salubridad General y las normas oficiales mexicanas que dicte la Secretaría de Salud.

Artículo 141.- La Secretaría de Salud coordinará sus actividades con otras dependencias y entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 51)

Finalmente, de su Reglamento Interior se cita el artículo 1° y el 9°. El artículo 1 tiene el siguiente enunciado:

Artículo 1. El Consejo de Salubridad General es un órgano colegiado que depende directamente del presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria, con funciones normativas, consultivas y ejecutivas. (Consejo de Salubridad General, 2009, p. 3).

Mientras que el artículo 9, textualmente, trae la siguiente función del consejo:

Artículo 9. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

...

XVII. Aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el Consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria. (Consejo de Salubridad General, 2009, p. 3).

⁵ El realce mediante el subrayado es de su servidor.

Para apreciar mejor el significado y el alcance de lo dispuesto en el artículo 9°, fracción XVII, del Reglamento interior, he aquí lo que se dice en el considerando del párrafo tercero, que copio textualmente:

Que en términos del artículo 9, fracción XVII del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, a dicho Consejo le corresponde aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria. (Consejo de Salubridad General, 2009, p. 3)

Estos fundamentos de legalidad, tomados de la Ley General de Salud y del Reglamento interno del consejo, tienen su importancia y juegan el rol, por decirlo así, que la propia Ley General de Salud y el reglamento les reconocen.

Tratándose del coronavirus, que no está, ni podía estar entre las enfermedades enumeradas en la Ley General de Salud, este consejo solamente tiene la facultad de poder determinar que dicha enfermedad es contagiosa, según el artículo 134, fracción XIV, y con fundamento en lo que disponga la Organización Mundial de Salud, tal como se dice en los considerandos de los párrafos cuatro y cinco:

Que con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del virus SARS-CoV2 (COVID-19) es una pandemia, derivado del incremento en el número de casos existentes en los países que han confirmado los mismos, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional;

Que los expertos mundiales consideran que en virtud del potencial de riesgo pandémico y el comportamiento del COVID-19 y de acuerdo con estimaciones basadas en la información de los eventos pandémicos de la Organización Mundial de la Salud, la población mundial será afectada severamente;

Que ante la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud de considerar a la COVID-19 como una emergencia de salud pública, el día 30 de enero de 2020 se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Seguridad en Salud, en la que destacan acciones de preparación y respuesta para la protección de la salud en México. (DOF, 23 de marzo de 2021, párr. 5-7)

El valor de legalidad de estos fundamentos invocados por el acuerdo es importante, siempre a nivel de ley ordinaria y, en su caso, a nivel de norma reglamentaria. Las disposiciones de este acuerdo no podrían ir nunca más allá de lo que la propia ley y el propio reglamento determinan.

2. Sobre su contenido

No hay mucho que decir sobre el contenido del acuerdo. Basta leerlo. Yo podría destacar lo que se dice en la primera de sus disposiciones, la cual tiene su fundamento en el artículo 134, fracción XV, por la que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria (DOF, 23 de marzo de 2021, párr. 1). También podría destacarse lo establecido en la disposición cuarta que dice:

CUARTA. El Consejo de Salubridad General exhorta a los gobiernos de las entidades federativas, en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del

Sistema Nacional de Salud a definir, a la brevedad, planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, que necesiten hospitalización. (DOF, 23 de marzo de 2021, párr. 12)

La disposición segunda parece querer decir que el consejo hace propias (sanciona) las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia del coronavirus, diseñadas, coordinadas y supervisadas por la Secretaría de Salud, tanto en el ámbito de los poderes federales como en el local y diversas organizaciones del sector social y privado.

Es decir, que dicho consejo ya diseñó, ya sancionó o aprobó dichas medidas, esto es cierto y son las famosas medidas de la sana distancia, las cuales, efectivamente se impondrá mediante mandatos jurídicos a todas las autoridades, federales y estatales; al sector social, al económico y, desde luego, a toda la población. Ello explica la secuencia de las disposiciones: en la segunda se indica que esas medidas ya fueron diseñadas y aprobadas por el consejo de salubridad general, por la tercera se ordena a la Secretaría de Salud que las imponga (establecerá: es un imperativo de futuro); y, por la cuarta, se exhorta a los gobiernos de las entidades federativas a definir planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de su capacidad para la atención de los enfermos por coronavirus: citaré estas tres disposiciones, intercalando un breve comentario después de cada enunciado. La disposición segunda dice:

SEGUNDA. El Consejo de Salubridad General sanciona las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las Entidades Federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado. (DOF, 23 de marzo de 2021, párr. 10)

Manifiestamente, el Consejo General de Salud no tiene estas facultades; ni siquiera las tiene la Secretaría de Salud. Por ejemplo, los poderes Judicial y Legislativo de la federación, son eso, poderes separados e independientes del Ejecutivo federal; lo mismo sucede con los tres poderes de los estados locales.

Aquí se produce un uso indebido de funciones, aparentemente sobre lo dispuesto en la Base 3ª, que se invoca en el formato del encabezado, que indica que la autoridad sanitaria (se entiende que es la Secretaría de Salud), es ejecutiva y que sus resoluciones serán obedecidas por todas las autoridades administrativas del país.

Leamos de nuevo el enunciado de la Facultad 3ª y veamos que solamente están obligadas a obedecer las medidas que dicte la Secretaría de Salud, las autoridades administrativas. Nada más. No se incluye ni al sector social ni al privado, tampoco a otras autoridades.

¿De qué clase de medidas se trata, porque la Base 3ª no las menciona?

Se mencionan en la Base 2ª, que no se cita en el formato del encabezado como fundamento. La Base 2ª es la que contiene el vocablo sancionar, refiriéndose al presidente de la república.

Ya se explicó que en estas dos bases solamente se autoriza tomar medidas inmediatamente de prevención e indispensables para que no penetre la epidemia exótica al país; esto es, que se cierre toda clase de ingresos, puertos y aeropuertos, como se explica en el texto de la iniciativa de José María Rodríguez. Esto es justamente lo que no se hizo, o se determinó oficialmente no hacer. Vuelvo a transcribir el enunciado de una y otra base:

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.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

Ante estas disposiciones, lo establecido en el Ley General de Salud, así como en el Reglamento Interno del Consejo de Salubridad General, carece de validez y entraña responsabilidad personal por la violación del texto constitucional y por la afectación de derechos humanos, al llevar a la práctica dichas medidas, las cuales serán incorporadas en el acuerdo del 23 de marzo de 2020. La disposición tercera dice:

TERCERA. La Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, se definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial. (DOF, 23 de marzo de 2021, párr. 12)

Por esta tercera disposición se reconoce que, hasta ese momento, todavía no se había aplicado ninguna clase de medidas de las que, por un lado, están indicadas en la Base 2ª y en la Base 3ª de la fracción XVI del artículo 73 del texto constitucional. Por otro lado, se ordena a la Secretaría de Salud que establezca (establecerá) dichas medidas ya sancionadas y diseñadas por el consejo, medidas que nada tienen que ver con lo dispuesto en las dos bases.

Por lo demás, creo que el consejo no tiene la facultad de imponerle esta clase de mandatos a la Secretaría de Salud, cuyo titular es quien firma dicho acuerdo.

En efecto, firma este acuerdo el presidente del Consejo, que es el titular de la Secretaría de Salud, Jorge Carlos Alcocer Varela.

En conclusión, desde el punto de vista de lo establecido en la Base 1ª y Base 3ª, que son las invocadas en los fundamentos constitucionales, el acuerdo carece de valor constitucional; hace un uso indebido de lo dispuesto en la Base 3ª y se ha emitido fuera de tiempo y bajo una dudosa legalidad relativa a su contenido.

Es decir, el titular de la Secretaría de Salud, que firma el acuerdo, como presidente del consejo, no pudo o no supo dar cabal cumplimiento en tiempo y forma a uno de los mandatos (dictará) más trascendentales y de la máxima responsabilidad personal que contiene la constitución en el artículo 73, fracción XVI. En su lugar, se impusieron las medidas de la sana distancia, que vienen en el siguiente acuerdo.

V. Acuerdo del 24 de marzo de 2020

Trataré de seguir el mismo orden que se ha guardado en el estudio del acuerdo anterior. He aquí el primer párrafo de su encabezado. Dice: ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) (DOF, 24 de marzo de 2020, párr. 1).

1. La fundamentación de este acuerdo

Aparece inserta en el párrafo tercero del mismo encabezado:

JORGE CARLOS ALCOCER VARELA, Secretario de Salud, con fundamento en los artículos 4o, párrafo cuarto y 73, fracción XVI, Bases 2a. y 3a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o, fracciones I, II, III y XV, 6o, fracción I, 7o, fracción I, 13, apartado A, fracciones V, IX y X, 33, fracción I, 133, fracciones II y IV, 134, fracción XIV, 135, 139 al 143, 147 al 154, 181, 183, 184, 354, 355, 356, 360, 361, 362, 402, 403 y 404 de la Ley General de Salud. (DOF, 24 de marzo de 2020, párr. 2)

Veamos por separado su fundamentación de constitucionalidad para después examinar su sustento de legalidad, según los enunciados de los artículos que se insertan en el tercer párrafo del encabezado que acabo de citar.

A Sobre su fundamentación constitucional

Para fundar este acuerdo, se menciona el artículo 4º, párrafo cuarto, y artículo 73, fracción XVI, Base 2ª y Base 3ª, de la constitución. Sería una fundamentación de su constitucionalidad

El artículo 4º, párrafo cuarto, consagra el derecho a la salud de las y los mexicanos. Ya sabemos lo que dice el artículo 73, fracción XV, que, en mi opinión, se debe meditar con el mayor detenimiento posible por la trascendencia que ha alcanzado por los inmensos daños que nos ha causado el coronavirus y, desde luego, por la indiscutible afectación de los derechos humanos

a). Examen del primer párrafo de la fracción XVI

He aquí de nuevo su enunciado textual:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 193).

Este primer párrafo recuerda que la fracción XVI contiene materias que son objeto directo del ejercicio de las facultades del Congreso de la Unión. De hecho, el Congreso de la Unión ya ha regulado todas y cada uno de los puntos insertos en este párrafo, salvo, tal vez, el relativo a la colonización, cuya mala regulación en el pasado colaboró en la pérdida de Texas y los demás territorios anexados por los Estados Unidos en acciones de guerra. Hasta aquí llega o alcanza el ejercicio por parte del Congreso de la Unión.

Las bases regulan otras cosas que el congreso podría reglamentar. Esto es, podría darle vida a la institución del consejo de la Base 1ª, bajo las especificaciones que dicha base indica; asimismo, podría reglamentar las facultades que le asigna la Base 4ª, que tienen que ver con las limitaciones al ejercicio del principio de la libertad, consagrado en el artículo 5º constitucional.

b). Examen de la Base 2ª y 3ª

En páginas anteriores se ha estudiado la fracción XVI del artículo 73. Repetiré un poco lo que conoce el lector, precisamente por el indebido uso que de ella hace el secretario de Salud en este acuerdo, aplicándola a unos objetos no autorizados por esta fracción.

Estamos, insisto, ante la mejor previsión constitucional para supuestos de invasión de una enfermedad como la causada por el coronavirus. Que yo sepa, no se encuentra en ninguna otra constitución europea o latinoamericana; no obstante, todas, desde la Constitución de 1812, han regulado los llamados "estados de excepción" para supuestos diversos y, entre estos, aquellos que se presenten en materia de salubridad general.

Se trata del ejercicio de una facultad enunciada en términos de una obligación, inserta en una potestad que corresponde al Congreso de la Unión. Este cometido, sólo por excepción y por mandato expreso, no del Congreso de la Unión, sino directamente de la Asamblea Constituyente de 1917, debe ser cumplido por el Departamento de Salubridad. Ni siquiera el Congreso de la Unión puede hacer uso de ella, porque está asignada a la Secretaría de Salud.

Es una facultad de un único uso. Basta leerla con cuidado para apreciar todas y cada una de estas características. Transcribiré de nuevo la Base 2ª y 3ª:

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.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 193).

Trataré de desentrañar el contenido de estas dos bases, al separar los puntos de mayor trascendencia.

Primero, aunque la obligación se encuentra en una facultad ordinaria del Congreso de la Unión, la Base 3ª no es una facultad del congreso, porque contiene algo muy diferente: una obligación a cumplir inmediatamente por la Secretaría de Salud. La iniciativa dice:

- + "También sostenemos los suscritos que
 - ++. la autoridad sanitaria será ejecutiva,
 - ++. y esto se desprende de la urgentísima necesidad de que sus disposiciones no sean burladas,
 - ...
 - +++ las enfermedades o consecuencias habrán pasado los límites a cercos que la autoridad sanitaria haya puesto
 - +++ y habrán invadido extensiones que no será posible prever en un momento dado.
 - +++ Un ejemplo práctico os pondrá de manifiesto esta necesidad.
 - ...
- + "Por esto, los suscritos 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. (Junta Inaugural del Congreso Constituyente, 1916).

Segundo, no se trata de una obligación impuesta por el congreso a la Secretaría de Salud; ni siquiera por el poder revisor de la constitución, mal llamado poder constituyente;

Tercero, es una obligación impuesta directamente por la Asamblea Constituyente de 1917, de manera expresa y de inexcusable cumplimiento y que así es como lo entiende la iniciativa de adiciones de las cuatro bases de José M. Rodríguez

Cuarto, es una obligación de hacer, como diría la teoría de las obligaciones, pues la iniciativa dice que:

- + es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros con esta tarea
- + y se le pueda, naturalmente exigir la responsabilidad del mal funcionamiento de las disposiciones que el Gobierno ha dictado para resolver tan importante problema.
- ...
- + la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables. (José María Rodríguez, 1917)

Quinto, es una obligación a cumplirse inmediatamente. Dicha iniciativa indica que se debe cumplir en el momento mismo en que se toma conocimiento del hecho o de la posible invasión de la enfermedad proveniente del exterior. Pone el ejemplo siguiente:

+ "Otro caso os acabará de ilustrar.

- + Un barco se presenta en nuestras costas con cólera morbus,
- + a uno de los puertos del Pacífico, por ejemplo.
- + El agente de sanidad telegrafía al Consejo Superior de Salubridad que el barco está infectado de cólera morbus.
- + El Consejo, en la actualidad,
 - ++ no podrá ordenar la cuarentena del puerto;
 - ++ necesita dar aviso a la Secretaría de Gobernación de donde depende.
- + Pasan 24 horas para que el oficio llegue a esa Secretaría;
- + el ministro acuerda 24 horas después y considera que el caso es urgente,
- + pero tampoco puede ordenar la cuarentena del puerto,
- + porque es una facultad del Ejecutivo;
- + pero el ministro acaba de tener acuerdo con el presidente de la República,
- + y no vuelve a tenerlo sino dos días después.
- + El presidente de la República, en vista de la urgencia del caso, ordena que se haga efectiva la cuarentena del puerto.
- + Se pasa un día más para que el secretario de Gobernación ordene al Consejo que puede poner en cuarentena al puerto en peligro.
- + El Congreso telegrafía al agente de sanidad del puerto en cuestión que puede desde luego poner la cuarentena.
- + Se han pasado, señores diputados, cinco días antes de que el agente de sanidad haya podido poner la cuarentena al puerto,
- + y esto teniendo los procedimientos una violencia que puede asegurar a ustedes que jamás tendrá lugar.
- + Mientras tanto, el médico
 - ++ ha visitado el barco,
 - ++ las gentes no infectadas han pasado a tierra, llevando quizá ya en su organismo el germen del contagio.
- ++ La epidemia se ha desarrollado**
- ++ y han salido burladas todas las disposiciones de la autoridad sanitaria.**
- ++ Esto, como ya ha sucedido en México cuando la epidemia de la peste bubónica.

Sexto, la obligación consiste en dictar medidas preventivas indispensables, en este caso, para evitar la invasión al país del coronavirus. La iniciativa indica cuáles tienen que ser esas disposiciones. A saber, el cierre de todos los ingresos y puertos del país. Este es el único objeto que tiene el enunciado de la Base 2ª.

Séptimo, las medidas que pueda tomar el titular de la Secretaría de Salud quedan a reserva a que sean sancionadas por el presidente de la república.

Estas características tienen que ver con el principio fundamental de la división de poderes para su ejercicio. En este contexto, se plantea el debate tanto del artículo 29 constitucional como del 73, fracción XVI.

En este debate, se insiste en que queda prohibido la unión de dos poderes en uno solo o en una sola persona (la persona titular del poder Ejecutivo); igualmente, está prohibido la delegación de facultades legislativas a favor del Ejecutivo, De manera que, debido a estas prohibiciones, en los casos regulados por la Base 2ª se aprueba, por la misma Asamblea Constituyente, la excepción del ejercicio de una facultad propia del Congreso de la Unión, para que sea ejercida, bajo términos de un estricto mandato imperativo por el titular de la Secretaría de Salud.

En conclusión, también este acuerdo, carece de la debida fundamentación constitucional. La invocación de lo dispuesto en la Base 2ª y en la Base 3ª parece usarse para intentar justificar lo absolutamente injustificable, como el rechazo oficial a ordenar el cierre total de todos los ingresos al país para evitar la penetración del coronavirus a México.

B). Su fundamentación de legalidad

Veamos lo que dice el artículo 39 de la Ley Orgánica. Contiene las facultades que corresponde ejercer a la Secretaría de Salud. Son muchas, 26 más una, que es facultad abierta; todas muy apropiadas y pertinentes:

Artículo 39. A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. (Ley Orgánica de la Administración Pública General, 17 de junio 2009, p. 34)

Seguidamente, entra la invocación de los artículos de la propia Ley General de Salud el artículo 3º, fracción XV; el 133, fracción II; los artículos 147 y 148, y 183 y 184. Además de ser usados como fundamentos de legalidad, expresan el contenido que se incorpora al decreto. Estudiaré cada uno de estos artículos.

El artículo 3º cae dentro del título primero, capítulo único, de la Ley General de Salud, el cual lleva el rubro de "Disposiciones generales". Este capítulo único consta de cuatro artículos, el primero dice que la Ley General de Salud es reglamentaria del artículo 4º constitucional; el artículo 1 Bis, define lo que se entiende por salud, para los efectos de esta ley; el artículo 2º establece los fines de la ley; el artículo 3º instaura, en treinta fracciones, los diversos objetos de la ley, y, finalmente, el artículo 4º indica cuáles serán las autoridades sanitarias; a saber, el presidente de la república, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobernadores, incluido el gobierno de la Ciudad de México.

El artículo 3º, en sus fracciones I, II, III y XV, indica:

TITULO PRIMERO
Disposiciones Generales
CAPITULO UNICO

Artículo 3. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

Artículo 3o.- ...

I. ... I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;

II. La atención médica;

II bis. La prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social.

III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II;

...

XV. la prevención y el control de las enfermedades transmisibles. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 2)

El coronavirus es una enfermedad altamente contagiosa, según la Organización Mundial de Salud; es nueva y, por ello, no se encuentra entre las materias o enfermedades mencionadas en las fracciones del artículo 3°. No obstante, el acuerdo se ocupa del coronavirus, lo cual es correcto y es apropiado. Es un tratamiento de legalidad, cuyas disposiciones son de orden público y de interés social, como lo expresa el artículo 1° de la misma ley.

El artículo 6°, fracción I, indica lo siguiente:

Artículo 6o.- El sistema nacional de salud tiene los siguientes objetivos:

I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 5)

Después se cita al artículo 7°, fracción I, la cual dice:

Artículo 7o.- La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a esta:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 6)

Respecto al enunciado transcrito en esta fracción, la política en materia de salud debe limitarse al orden federal, pues cada estado tiene su propio sistema de salud; el Instituto Mexicano de Seguridad Social no depende exactamente de la Secretaría de Salud federal; tampoco el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado depende de dicha secretaría.

Seguidamente, se menciona al artículo 13, apartado A, fracciones V, IX y X, donde indican:

CAPITULO II
Distribución de Competencias

Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud.

...

V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

...

IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y

X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 8)

Se inserta en el formato de la fundamentación el artículo 33, fracción I, que dice:

Artículo 33. Las actividades de atención medica son:

I. Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 17)

Viene después la inserción del artículo 133, fracciones II y IV, que caen bajo el rubro del título octavo, capítulo primero:

TITULO OCTAVO
Prevención y Control de Enfermedades y Accidentes
CAPITULO I
Disposiciones Comunes

Artículo 133.- En materia de prevención y control de enfermedades y accidentes, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes laborales y de seguridad social en materia de riesgos de trabajo, corresponde a la Secretaría de Salud:

...

II. Establecer y operar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, de conformidad con esta Ley y las disposiciones que al efecto se expidan;

...

IV. Promover la colaboración de las instituciones de los sectores público, social y privado, así como de los profesionales, técnicos y auxiliares para la salud y de la población en general, para el óptimo desarrollo de los programas y actividades a que se refieren las fracciones II y III. (DOF, 19 de febrero de 2021, pp. 64-65)

Seguidamente, viene la inserción del artículo 134, fracción XIV, el cual cae bajo el rubro del Capítulo II del Título Octavo, que habla de las enfermedades transmisibles:

CAPITULO II Enfermedades Transmisibles

Artículo 134.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

XIV. Las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (DOF, 19 de febrero de 2021, pp. 65-66)

Sin duda, esta inserción, para fundar la legalidad de este acuerdo, se refiere a lo dispuesto por el Acuerdo del 19 de febrero de 2020 en materia de la enfermedad del coronavirus.

Posteriormente, entra la inserción del artículo 135, del 139 al 143, del 147 al 154, todos pertenecen al capítulo III, relativo a la prevención y tratamiento de las enfermedades transmisibles. No los transcribiré porque no se cuestiona la oportunidad de ser considerados, pues el coronavirus es también una enfermedad transmisible, formalmente declarada por el Consejo de Salubridad General.

A continuación, entra la incorporación al encabezado para su debida fundamentación, en este caso de legalidad, los artículos 181, 183 y 184, que entran en el Título Décimo, Capítulo único, el cual regula la Acción Extraordinaria en materia de salud.

Tampoco transcribiré los enunciados de estos artículos, pues en este acuerdo no viene materia alguna relativa a la Acción Extraordinaria, ya que esta materia es objeto de otro acuerdo y, desde luego, este acuerdo, tampoco se ocupa de la acción extraordinaria.

Vienen ahora los artículos 354, 355, 356, que sí transcribiré porque se refieren al cierre de ingresos de personas, animales y otros productos al territorio nacional para impedir que entren enfermedades transmisibles. Los copio, pues algo de todo esto es lo que rehusó oficialmente hacer el gobierno federal para impedir el ingreso a México del coronavirus:

TITULO DECIMO QUINTO Sanidad Internacional CAPITULO I Disposiciones Comunes

...

Artículo 354.- Compete a la Secretaría de Salud adoptar las medidas que procedan para la vigilancia sanitaria de personas, animales, objetos o sustancias que ingresen al territorio nacional y que, a su juicio constituyan un riesgo para la salud de la población, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades competentes.

Artículo 355.- La Secretaría de Salud formulará la lista de los puertos aéreos y marítimos, así como de las poblaciones fronterizas abiertas al tránsito internacional, donde se llevará a cabo la vigilancia sanitaria a que se refieren los Artículos anteriores, y la dará a conocer a las demás naciones por los conductos correspondientes. Asimismo, les informará sobre las restricciones que se impongan al paso, por motivos de salud, de personas, animales, Artículos o sustancias.

Artículo 356.- Cuando las circunstancias lo exijan, se establecerán estaciones de aislamiento y vigilancia sanitarios en los lugares que determine la Secretaría de Salud

y, en caso de emergencia sanitaria, la propia Secretaría podrá habilitar cualquier edificio como estación para ese objeto. (DOF, 19 de febrero de 2021, pp. 150-151)

El gobierno federal rechazó oficialmente tomar algunas de estas medidas o similares cuando tuvo conocimiento y advertencia de la existencia y la peligrosidad del coronavirus. Está bien que ahora se invoquen para fundamentar el presente acuerdo, el cual no habla de estas materias. Insisto que se invoque, para ponderar la responsabilidad gravísima por no aplicarlas en tiempo y forma, un mejor fundamento: la constitucionalidad de lo dispuesto en la Base 2ª y Base 3ª de la fracción XVI del artículo 73.

Posteriormente, entra la incorporación de los artículos 360, 361 y 362, que reglamentan la relativo a sanidad en materia de migración. Las medidas que se regulan debieron imponerse desde antes de la invasión del coronavirus al país.

Finalmente entran los artículos 402, 403 y 404, que caen bajo el Título Décimo Octavo, Capítulo I:

TITULO DECIMO OCTAVO
Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos
CAPITULO I
Medidas de Seguridad Sanitaria

Artículo 402.- Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren.

Artículo 403.- Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La participación de los municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

Artículo 404.- Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

- I. El aislamiento;
- II. La cuarentena;
- III. La observación personal;
- IV. La vacunación de personas;
- V. La vacunación de animales;
- VI. La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;
- VII. La suspensión de trabajos o servicios;
- VIII. La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;
- IX. La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;
- X. El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o substancias;
- XI. La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio;
- XII. La prohibición de actos de uso, y
- XIII. Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.

Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en el presente artículo. (DOF, 19 de febrero de 2021, pp. 162-163)

Desde luego, las medidas relativas al combate de esta clase de enfermedades, como el coronavirus, deben tener carácter ejecutivo y acatamiento obligatorio por parte de todos y de cada uno de los sujetos obligatorios. En este sentido, los artículos 402, 403 y 404 tienen mucha importancia, aunque debieron ser complementados con cada una de las subsecuentes disposiciones, desde el artículo 405 hasta el 437, que explican en qué consiste cada una de las medidas incorporadas a los artículos 402, 403 y 404, para después integrarse a las disposiciones relativas a las sanciones en que puede incurrir alguno de los sujetos obligados a cumplir dichas medidas.

Cabe aclarar que, en relación con el contenido del acuerdo, ni la Secretaría de Salud ni el Consejo General de Salubridad son competentes para emitir la clase de medidas que se imponen por este acuerdo. ¿Cuáles son esas medidas?, son las relativas a la SANA DISTANCIA, así en letras mayúsculas, que es como aparece en el acuerdo. Veamos su contenido.

2. Sobre su contenido

El acuerdo consta de cinco artículos y uno transitorio.

A). Examen del artículo primero

Consta de tres partes: en la primera, se fija el objeto del acuerdo; en la segunda, se menciona a los sujetos obligados a darle cumplimiento, mientras que, en la tercera, dicta lo que se debe entender por la expresión “medidas preventivas”.

a). Sobre el objeto del Acuerdo

He aquí lo que dice:

ARTÍCULO PRIMERO. - El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las medidas preventivas **que se deberán implementar** para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2)

No diré mucho. Como el gobierno federal insiste, frente a los medios de comunicación, que “está prohibido prohibir”; que “lo primero es la libertad”; que se debe “dejar que las personas hagan las cosas por su propia convicción”, el lector puede verificar que este pasaje impone una obligación imperativa abstracta, pues dice “que las medidas preventivas se deberán implementar” (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2). Más abajo, la obligación imperativa se concreta al mencionar los sujetos para quienes será obligatorio el cumplimiento de las disposiciones de este acuerdo (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2).

b). Sobre los sujetos obligados

Los sujetos a darle puntual cumplimiento a estas medidas son los integrantes del Sistema Nacional de Salud, pues el segundo párrafo del artículo primero dice textualmente:

Para los integrantes del Sistema Nacional de Salud **será obligatorio** el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2).

Posteriormente, en el párrafo tercero, se reitera el mismo mandato imperativo de inexcusable cumplimiento: estarán obligadas:

Las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), a que se refiere el primer párrafo de este artículo. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2).

Al secretario de Salud se le olvidó la orden presidencial del “prohibido prohibir”, pues, en estos tres primeros párrafos, la orden imperativa se reitera tres veces para constancia del divorcio entre el discurso “mañanero” y la cruda realidad de los acuerdos y de los decretos presidenciales, que, de inmediato, sancionaron estos mismos mandatos imperativos.

c). Sobre lo que se debe entender por "medidas preventivas"

La aclaración conceptual viene en el cuarto y último párrafo del artículo primero:

Para efectos de este Acuerdo se entenderá por medidas preventivas, aquellas intervenciones comunitarias definidas en la "Jornada Nacional de Sana Distancia", que tienen como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional de virus SARS-CoV2 (COVID-19), disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y por ende el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables, permitiendo además que la carga de enfermedad esperada no se concentre en unidades de tiempo reducidas, con el subsecuente beneficio de garantizar el acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2).

La Sana Distancia, es una medida impuesta, como lo subrayo; pues viola, de frente y directamente, valga el pleonismo, el derecho más sagrado que la Suprema Corte invoca un día sí y el otro también, pese a que no se encuentra por ningún lado en la constitución, insisto, el sagrado derecho del libre desarrollo de la personalidad, usado, en particular, por la misma corte como fundamento para autorizar el uso de la marihuana, lo mismo que para autorizar el divorcio incausado y un largo etcétera.

Como lo dice la jurisprudencia de la Suprema Corte, el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende muchos otros derechos inherentes a la persona, como a la propia imagen, como a la identidad personal. La Sana Distancia viola estos derechos.

Pero no solo viola los derechos de la personalidad, sino que el concepto, contenido en el párrafo transcrito, considera a la Sana Distancia como un verdadero género, que abarca a todas y a cada una de las medidas enumeradas en el artículo segundo. Un artículo muy extenso, sumamente agresivo y masivamente violador de los derechos humanos fundamentales, como se puede apreciar con la sola lectura de su contenido.

B) Examen del artículo segundo

Me permitiré citarlo íntegramente para hacer una glosa, a fin de destacar los derechos que se vulneran debido a la real y verdadera imposición de cada una de dichas medidas, que todos sufrimos sin importar que no debió tener una vigencia mayor a un mes.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:

a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes, en todo momento, en su caso, y

a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, diabetes mellitus, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios.

En el sector público, los Titulares de la Áreas de Administración y Finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;

e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas,

desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas), y

f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. (DOF, 24 de marzo de 2020, pp. 2-3)

Transcribiré de nuevo el primer párrafo para verificar cómo, por cuarta ocasión, se reitera el mandato imperativo:

ARTÍCULO SEGUNDO. - Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social **deberán poner en práctica**⁶son las siguientes:

Aquí está la reiteración de la imposición o mandato.

Las medidas vienen luego enunciadas en cada uno de los subsecuentes apartados. Ahora trataré de transcribirlos de nuevo, pero de una manera muy abreviada, solo para verificar si hay o no hay restricción, suspensión o violación de derechos humanos, en este caso, por el efecto de guardar la Sana Distancia:

a). **Evitar** la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2)

¿Cuáles son los derechos cuyo ejercicio se restringe, se suspende y se viola?

Según el apartado a), se restringe, se suspende y se viola el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo; también el derecho de reunión o de estancia en los espacios públicos y otros derechos más de carácter social y cultural, según sea la naturaleza de nuestras reuniones, pues se prohíbe el hacer uso de lugares concurridos, como teatros, estadios, restaurantes, bares, peluquerías; se niegan las reuniones familiares y un muy largo etcétera, ello afecta, de manera plena, los derechos y libertades relacionadas con las diferentes actividades sociales, económicas y políticas (derechos sociales, económicos y políticos).

Para ponderar la gravedad de cada una de estas violaciones; así como los agravios sufridos, por decirlo en los términos inútiles de los juicios de amparo, acomodaré las estadísticas oficiales, por ejemplo, las del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en materia de personas que se quedaron sin empleo por la orden de cerrar empresas, comercios y servicios no “indispensables” debido a la orden de guardar la Sana Distancia, sin importar lo dicho por la última parte del apartado c), burlón y sarcástico, pues confirma que no tiene la más mínima disposición de indemnizar a los trabajadores, a las empresas y, en general, a todas las personas, físicas y jurídicas, perjudicadas por estas medidas, pues dice, con toda la desvergüenza:

Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

b). **Suspender temporalmente** las actividades escolares en todos los niveles. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2)

⁶ El realce es de origen.

Según el apartado b) se afectó brutalmente el derecho a la educación y los demás derechos asociados a las actividades escolares (derecho al trabajo, derecho de reunión; sin excluir los derechos económicos, asociados a las actividades educativas).

Tal vez en este rubro todavía no existen a la mano los estudios que muestren el impacto real de esta medida en los hogares; en las escuelas y universidades, públicas y privadas. No se puede negar la inmensa gravedad de la violación de los derechos implicados o asociados a las actividades escolares.

c). Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2).

Por esta orden se paralizó a la sociedad entera: se detuvieron, prácticamente, todas las actividades sociales y económicas; los sectores gubernamentales, incluidos los tribunales, cuya actividad, de conformidad con el debate, nunca deben cesar o interrumpirse. Esto es, dice la fracción XVI, Base 3ª, que la Secretaría de Salud es autoridad ejecutiva y que sus disposiciones deberán ser obedecidas por todas las autoridades administrativas del país.

d). Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2)

Según el apartado d) se insiste en la prohibición de eventos sociales, económicos y políticos, o congregaciones de más de cien personas, de esta manera se restringen, suspenden y violan masivamente los derechos inherentes a la naturaleza de esta clase de asambleas; asimismo, se afectan, de una manera muy severa, los derechos económicos intrínsecos de muchísimas de estas reuniones sociales, culturales, o deportivas y aún las de carácter político.

e). Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas). (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 2)

Según el apartado e), las órdenes del secretario de Salud invadieron la privacidad de los hogares y de las personas. En palabras de la siguiente tesis de diciembre de 2009 aprobada por el pleno de la Suprema Corte en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX:

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES

_y que, (el artículo 1º) junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto

- son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros,
- + el derecho a la vida,
 - + a la integridad física y psíquica,
 - + al honor,
 - + a la privacidad,
 - + al nombre,
 - + a la propia imagen,
 - + al libre desarrollo de la personalidad,
 - + al estado civil y
 - + el propio derecho a la dignidad personal. (p. 8)

No estoy de acuerdo con la fundamentación de esta clase de tesis, que, según la corte, se fundamenta en la dignidad de los seres humanos, pero la cito porque cada uno de los derechos que menciona son indiscutiblemente sagrados tanto en el ser digno como en el indigno, y porque cada uno de esos derechos se vulneran con las medidas impuestas por este acuerdo.

f). Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud.

Según el apartado f), se deja abierta la puerta para la emisión de nuevas medidas, igualmente prohibitorias, que, “en su momento” podría emitir la Secretaría de Salud y que, de hecho, lo ha hecho, según la valoración del estado en que evoluciona el coronavirus, donde advierte que el rojo querría decir “regreso al confinamiento estricto” del “quédate en casa”; mientras el verde significaría el regreso a las actividades habituales.

Quiero hacer un breve comentario, primero, acerca del mandato imperativo del llamado “toque de queda” y el “quédate en casa”, y, en segundo lugar, advertir que, entre las medidas impuestas, no figura la relativa al cubrebocas, calificado de “bozal” por algunos diputados.

I. Sobre el “toque de queda” y el “quédate en casa”

Acerca del mandato imperativo “quédate en casa”, quiero decir que, no sólo es un imperativo forzoso de inmovilización de todos los mexicanos, sino que es muchísimo más severo que el llamado “toque de queda”, pues viola muchísimos más derechos que el primero.

El “toque de queda” se impone a partir de una hora determinada por la tarde/noche hasta una hora determinada de la mañana del día siguiente. Esto se hace por tiempo determinado; pudiéndose establecer en más de una ocasión en un mismo país. Así ha sucedido, según las respectivas constituciones, en Italia, España, Francia, Inglaterra, Alemania y en los países latinoamericanos, excepto México.

Estas constituciones aceptan la posibilidad de restringir, suspender y la violación de derechos fundamentales, siempre y cuando el “toque de queda”, por seguir con el ejemplo, sea impuesto en los términos precisos previstos, insisto, en sus respectivas constitucionales.

En cambio el “quédate en casa”, impuesto por un mandato autoritario, igual al usado en los “toques de queda”, tal como se ha establecido por el acuerdo que se estudia, es muchísimo más severo que todos los “toques de queda” juntos, que se hayan instaurado durante lo que llevamos de la pandemia, por la única razón, obvia y manifiesta, de que “el quédate en casa” se ha establecido durante las 24 horas de cada uno de los días que tiene una semana y durante

cada uno de los días que tiene un mes, y dos meses y más de tres meses que hemos tenido encima esa brutal e inhumana orden del “quédate en casa”.

Pero hay algo más grave todavía. Mientras que “el toque de queda” se impone a las personas, solamente restringe o suspende el ejercicio de aquellos derechos que, de manera expresa, autorice la propia y respectiva constitución durante el período de tiempo que dura tal mandato.

En cambio, el “quédate en casa” se impuso sobre cada uno de las y los mexicanos, en tanto individuos, desde luego, y se instauró durante las 24 horas de los días de una semana y de los días de abril, mayo, junio y ¿de cuántos meses más, si ya estamos otra vez en febrero, pero de 2021?

El “quédate en casa”, por otro lado, paralizó por completo a la sociedad entera; detuvo toda clase de actividades sociales, económicas, culturales, civiles y políticas durante las 24 horas de un día y de cada uno de los días de una semana; y de cada uno de los días de abril, de mayo, de junio y ¿de cuántos meses más?

Finalmente, el “quédate en casa” causó una violentísima, como injustificada y masiva violación de los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos de las y los mexicanos, durante las 24 horas del día y durante todos y cada uno de los días de esos mismos meses, donde el gobierno ha mantenido a la sociedad en confinamiento total, bajo el imperio de sus mandatos y tal como lo expresa este mismo acuerdo, emitido bajo un formato inconstitucional o no autorizado para violar derechos humanos.

II. Sobre el uso del cubrebocas, o bozal para algunos diputados

Cabe decir que no se habla explícitamente del uso del cubrebocas y que nunca se ha impuesto su uso obligatorio en esta clase de acuerdos federales, a pesar de que, en los estados, incluida la Ciudad de México, su uso es obligatorio. Igualmente, los altos funcionarios de la federación que viven en la capital, deben usarlo obligatoriamente.

Incluso, creo yo, el uso obligatorio del cubrebocas, acorde con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, muy bien pudo ser la primera medida decretada por la autoridad sanitaria, con fundamento en la Base 2ª de la fracción XVI.

La medida del cubrebocas limitaría el derecho a nuestra propia imagen, pero, por otro lado, sin duda alguna, no hubiera habido la necesidad de establecer prácticamente ninguna de las restricciones, suspensiones y violaciones de derechos humanos contenidas en el artículo 1º y en el artículo 2º, bajo la imposición de la Sana Distancia, regulada por este acuerdo.

El cubrebocas ha probado su eficacia en los términos en que es usual y costumbre su inevitable, como responsable, uso en toda clase de operaciones quirúrgicas, incluso de curaciones de heridas abiertas.

Por supuesto que la eficacia de un cubrebocas dependerá de su calidad intrínseca; así como del uso adecuado en cada caso por el personal médico y sanitario obligado a usarlo. Como quiera que sea, el gobierno federal no sólo no lo “recomendó siguiera”, sino que abierta y públicamente lo despreció en repetidas ocasiones y le quitó toda importancia con el ejemplo de no usarlo.

III. sobre el momento de dar cumplimiento a esta obligación

¿En qué momento se debió cumplimentar esta obligación imperativa, es decir, de inexcusable cumplimiento, conocida la enfermedad que se trataba, así como su alta transmisibilidad y su elevada letalidad?

La respuesta deberá estar marcada y determinada por el adverbio de tiempo que emplea el enunciado de la obligación, que dice: inmediatamente. Para determinar esa temporalidad, conviene recordar las fechas (unidades de tiempo) a partir de las cuales el titular

de la Secretaría de Salud tuvo conocimiento cierto y verificado del peligro de invasión de la enfermedad exótica del coronavirus.

Gracias a los medios masivos de comunicación, la información de la presencia real y verídica del coronavirus se divulgó por todo el mundo y todos la recibieron.

Sobre todo, importa muchísimo recordar lo que dispone el artículo 181 de la Ley General de Salud, que repite las palabras que vienen en la Base 2ª del artículo 73, fracción XVI, para el caso del peligro de invasión de enfermedades transmisibles:

Artículo 181.- En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República.

En la Ley General de Salud, existen varios artículos que imponen obligaciones que usan el mismo adverbio “inmediatamente”. Por ejemplo, el artículo 136:

Artículo 136.- Es obligatoria la notificación a la Secretaría de Salud o a la autoridad sanitaria más cercana, de las siguientes enfermedades y en los términos que a continuación se especifican:

I. Inmediatamente, en los casos individuales de enfermedades objeto del Reglamento Sanitario Internacional fiebre amarilla, peste y cólera;

II. Inmediatamente, en los casos de cualquier enfermedad que se presente en forma de brote o epidemia;

III. En un plazo no mayor de veinticuatro horas en los casos individuales de enfermedades objeto de vigilancia internacional: poliomielitis, meningitis meningocócica, tifo epidémico, fiebre recurrente transmitida por piojo, influenza viral, paludismo, sarampión, tosferina, así como los de difteria y los casos humanos de encefalitis equina venezolana, y

En un plazo no mayor de veinticuatro horas, de los primeros casos individuales de las demás enfermedades transmisibles que se presenten en un área no infectada.

El 358, impone a los cónsules la siguiente obligación:

Artículo 358.- Cuando en las localidades donde residan cónsules mexicanos aparezcan casos de enfermedades sujetas a reglamentación internacional, o de cualquier otra enfermedad que represente un grave riesgo para la salud nacional, **aquellos deberán comunicarlo inmediatamente** a las Secretarías de Salud, Gobernación y Relaciones Exteriores.

Con todo, el momento exacto, al menos formalizado por la Organización Mundial de Salud, fue la declaración de esta organización el 30 de enero de 2020, tomada en cuenta como parte de la fundamentación y motivación del acuerdo examinado, en primer lugar, del Consejo de Salubridad General del 19 de marzo de 2020. Este considerando ya lo conoce el lector, pero quiero transcribirlo de nuevo porque marcó el preciso instante donde el secretario de Salud

mexicano debió dictar las medidas necesarias de prevención indispensable para que dicha enfermedad no pudiera invadir México:

Que ante la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud de considerar a la COVID-19 como una emergencia de salud pública, el día 30 de enero de 2020 se llevó a cabo una reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Seguridad en Salud, en la que destacan acciones de preparación y respuesta para la protección de la salud en México;

Frente a esta extremada urgencia, resulta que, por un lado, el Consejo de Salubridad General tuvo a bien celebrar su primera sesión extraordinaria hasta el 19 de marzo de 2020, como lo reconoce el acuerdo en su último considerando, que transcribo:

Que, en su Primera Sesión Extraordinaria del 19 de marzo de 2020, el pleno del Consejo de Salubridad General, con el propósito de proteger a la población, acordó expedir el siguiente ACUERDO.

Y es en la disposición TERCERA de este acuerdo, donde se le ordena a la Secretaría de Salud establecer (establecerá) las medidas necesarias para la prevención y el control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2.

A pesar de tener pleno conocimiento de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, Base 2ª y Base 3ª del texto constitucional, incorporado en términos de ley secundaria al artículo 181, de la Ley General de Salud, e invocado en este acuerdo como fundamento, dicha autoridad sanitaria jamás aplicó el cierre de toda clase de ingresos al territorio mexicano, previstos en la Ley General de Salud, en los artículos 353, 354 y 355, por estar incorporados en el formato de fundamentación de este acuerdo.

IV. Sobre las medidas preventivas indispensables

El buen derecho, las buenas disposiciones jurídicas son aquellas que están más cerca del sentido común. De conformidad con la información que se divulga por todo el mundo, todos supieron que se trataba de una enfermedad originada en China, mortal y altamente contagiosa. Esta información cierta, o verificada, estaba en manos del gobierno de la república. Sin duda, se preguntaron y nos preguntamos ¿qué clase de medidas de prevención indispensables podían o debían tomarse para evitar la invasión a México país?

Todos pensamos, aunque no lo hayan expresado ni en público ni en voz alta, que México debía ordenar el cierre inmediato de todos y de cada uno de los puertos de ingreso a territorio mexicano donde pudiesen acceder las personas, ya fueran mexicanas o extranjeras, tal como lo hizo China y otros varios países.

Por supuesto que la medida se siente inhumana, y lo sería, si es que no va acompañada de otra prevención, también indispensable y tomada de manera inmediata, como es la de permitir, una vez establecido el control de ingreso, que los mexicanos y, en su caso, los extranjeros, pudieran entrar a territorio mexicano, previa la estancia de cuarentana en un lugar determinado, bien acondicionado, en términos de humanidad, tal como lo previene la Ley General de Salud en el artículo 304, transcrito e inserto en el formato de la debida fundamentación de este acuerdo.

Son medidas de sentido común, pero nunca se tomaron, incluso, al haber petición expresa de cerrar, por ejemplo, el aeropuerto de Guadalajara. Y terminamos, como el sentido común nos lo advirtió, masivamente infectados por el coronavirus, a cuyo mal el gobierno federal le sumó la masiva violación de derechos humanos, violación visible en cada una de las medidas de la Sana Distancia.

De hecho, el supuesto del cierre de los puertos de ingreso al país, incluidos los aeropuertos, ya está previsto en la Ley General de Salud, en su artículo 184, fracción III, la cual otorga a las "brigadas especiales", la atribución de "regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo".

A modo de conclusión de nuestros comentarios relativos a este acuerdo:

Primero, carece de una adecuada y necesaria fundamentación y motivación constitucional; incluso si se aceptara sin conceder una adecuada fundamentación y motivación sobre lo dispuesto en algunas de las cuatro bases contenidas en la fracción XVI del artículo 73, su aplicación habría estado fuera del tiempo impuesto por la Base 2ª y, desde luego, ninguna de las cuatro bases, autoriza restringir, suspender y mucho menos violar derechos humanos.

Segundo, en ningún momento la autoridad sanitaria ejecutiva expidió medida alguna para evitar el ingreso de la pandemia a México, que era la misión o el objeto inmediato y directo de los mandatos contenidos en la Base 2ª y Base 3ª de la fracción XVI del artículo 73 constitucional; preceptos regulados en términos de ley secundaria o no constitucional.

Tercero, el coronavirus "se empoderó" e invadió por completo el territorio nacional y causó los males y perjuicios que todos conocen. Las medidas tomadas por el gobierno han sido inútiles para contener el ingreso de la pandemia al país.

Cuarto, que este acuerdo carece de la debida fundamentación tanto constitucional como legal, por lo establecido en el artículo 29 constitucional, el cual dice:

Solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir, suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y garantías, que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, o por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.

Importa, en consecuencia, decir que debe haber responsabilidad personal por las restricciones, las suspensiones y las violaciones de derechos fundamentales, y debe haber resarcimiento de los perjuicios causados por parte del Estado, tal como lo dice la Iniciativa de José M. Rodríguez, cuando afirma:

_ es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros con esta tarea y se le pueda, naturalmente, exigir la responsabilidad del mal funcionamiento de las disposiciones que el Gobierno ha dictado para resolver tan importante problema.

C). Examen del artículo tercero

Este artículo tercero es el que trajo malos entendidos entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, porque impone a los estados no sólo el acatamiento de todo lo dispuesto en este acuerdo relativo a la Sana Distancia, sino también una indebida subordinación a la Secretaría de Salud. Textualmente dice:

ARTÍCULO TERCERO. - Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán mantener coordinación con la Secretaría de Salud para la instrumentación de las medidas objeto del presente Acuerdo.

Es el artículo que generó el caos total en el manejo de la pandemia debido al protagonismo tiránico, dice el debate del artículo 29, del Ejecutivo federal, no aceptado por parte de las entidades federativas, las cuales, entre otros extremos, determinaron emitir

medidas particulares hacia el interior de sus respectivos territorios, tal como, a modo de ejemplo, se verá al estudiar los preceptos dictados en la Ciudad de México.

D). Examen del artículo quinto

No hay mucho que decir del artículo quinto, sino que, en congruencia con lo dispuesto en el artículo cuarto, se reserva a favor de la Secretaría de Salud federal la interpretación para efectos administrativos de este acuerdo. Lo cito:

ARTÍCULO QUINTO. - Corresponderá a la Secretaría de Salud la interpretación para efectos administrativos del presente Acuerdo, así como la resolución de los casos no previstos en el mismo.

Sigue un artículo transitorio para establecer la entrada en vigor del acuerdo el mismo día de su publicación. Luego viene la firma del secretario de Salud.

VI. Decreto sancionatorio del 24 de marzo de 2020

Estamos ante un decreto presidencial bastante extraño, porque se somete a la sanción del presidente de la república, nada menos que el acuerdo que se estudió, firmado por el secretario de Salud, publicado el 24 de marzo. Esto es lo que dice el encabezado de este decreto, publicado también el 24 de marzo de 2020:

DECRETO por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Es muy extraño porque nunca se ha previsto que una norma emitida por un secretario de Estado, en este caso, el titular de la Secretaría de Salud, someta a la sanción presidencial la norma emitida.

Parece que esta extraña sanción tiene que ver con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley General de Salud:

Artículo 181.- En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República.

Al parecer, los autores de la Ley General de Salud transcribieron en el artículo 181 lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, Base 2ª, cuyo contenido ya se conoce. Ambos enunciados tienen la misma redacción, con ligeras variantes. Transcribo lo dice la Base 2ª para su comparación:

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.

De la comparación, la primera variante es el uso del vocablo “transmisibles”_en la segunda línea del artículo 181, en lugar de “exóticas”, que se encuentra en la segunda línea de la Base 3ª constitucional.

Una segunda variante está en el artículo 181, donde se añaden los siguientes vocablos después de la palabra transmisibles, “situaciones de emergencia o catástrofes que afecten al país”, palabras que no aparecen en el enunciado de la Base 2ª.

Una tercera variante tiene que ver con la expresión “tendrá obligación de dictar”, que viene en la Base 2ª y no se encuentra en el artículo 181, donde se usa “dictará inmediatamente”.

Una última variante se encuentra en el artículo 181, que no incorpora a su enunciado el vocablo “preventivas”, que viene en el enunciado de la Base 3ª después de la palabra medidas.

Efectivamente, el artículo 181 de la Ley General de Salud transcribe el enunciado de la Base 2ª con las cuatro variantes señaladas.

¿Cuál es la cuestión de fondo que existe entre un enunciado constitucional, que, por diferentes motivos, se transcribe en una ley secundaria?

La cuestión es que, al estar en la ley secundaria, tendrá el valor de simple legalidad, mientras que, al encontrarse en la constitución, tendrá el valor de constitucionalidad.

Como quiera que sea esta cuestión, resulta que la constitución no autoriza a absolutamente a nadie para restringir, suspender y muchísimo menos violentar derechos humanos, salvo al presidente de la república, bajo autorización del Congreso de la Unión. Ya se ha visto que el contenido del acuerdo del secretario de Salud, que ahora sanciona el presidente de la república, es masivamente violatorio de derechos humanos, y no sólo eso, sino que ha causado males inmensos en todos los órdenes de la vida de las y los mexicanos.

En conclusión, ya sea que las medidas de la Sana Distancia, que es el contenido esencial del acuerdo del secretario de Salud, tengan fundamento en la Base 2ª; o lo tenga en el artículo 181, ambos incorporados al formato de la debida fundamentación del encabezado de este decreto presidencial, el mandato es nulo de pleno derecho y genera responsabilidad personal tanto para el titular de la presidencia que lo sanciona como para el secretario de Salud que lo emite.

Insisto, en ningún caso una disposición secundaria puede violar el texto constitucional sin causa de responsabilidad penal. Muchísimo menos puede violentar derechos e intereses legítimos sin causa de la responsabilidad a la que dé lugar el acto inconstitucional. Ni siquiera la constitución tiene un supuesto diferente a lo dispuesto en el artículo 29 para restringir, suspender y violar derechos humanos. Ello lleva irremisiblemente a la aplicación del proverbio que dice que, cuando un ciego guía a otro ciego, ambos violan la constitución.

Ahora, para terminar este punto, transcribo el texto íntegro del decreto presidencial para la atención del amable lector y constancia de la gravedad de una y otra ceguera:

DECRETO por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. -
Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 4o., párrafo cuarto y 73, fracción XVI, Bases 2a. y 3a. de la propia Constitución; 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3o., fracción XV, 139, 140, 147 y 181 de la Ley General de Salud, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, por lo que el Gobierno de México tiene la obligación de garantizar y realizar todas las acciones necesarias para ello;

Que el artículo 73, fracción XVI, Bases 2a. y 3a. de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, 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, las cuales se sancionarán por el titular del Ejecutivo Federal y deberán ser obedecidas por las autoridades administrativas del país;

Que el artículo 3o. de la Ley General de Salud establece que es materia de salubridad general, la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios, la atención médica y la prevención de enfermedades transmisibles, entre otros;

Que el artículo 135 de dicho ordenamiento establece que la Secretaría de Salud elaborará y llevará a cabo, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas o campañas temporales o permanentes, para el control o erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República, dentro del que se encuentra el brote por virus SARS-CoV2 (COVID-19) en el territorio nacional;

Que, en ese contexto, el 24 de marzo de 2020 se publicó el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las medidas que se deberán implementar para la vigilancia epidemiológica, prevención y control de los riesgos para la salud derivados de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), y

Que la autoridad sanitaria, en la determinación de las medidas aludidas en el considerando anterior, será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por todas las autoridades administrativas del país, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. - El presente Decreto tiene por objeto sancionar el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. - La Secretaría de Salud, a través de su Titular, realizará todas las acciones que resulten necesarias, a efecto de dar seguimiento a las medidas previstas en el presente Decreto e informará cada veinticuatro horas al presidente de la República sobre la situación existente.

ARTÍCULO TERCERO. - Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a coordinarse y brindar los apoyos necesarios para la instrumentación de las medidas preventivas a que se refiere el artículo primero.

TRANSITORIO

ÚNICO. - El presente Decreto entrará en vigor el día su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tendrá la misma vigencia del Acuerdo que se sanciona en el presente instrumento.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 24 de marzo de 2020.- Andrés Manuel López Obrador. - Rúbrica. - El secretario de Salud, Jorge Carlos Alcocer Varela. - Rúbrica. (DOF, 24 de marzo de 2020, p. 1)

VII. Decreto del 27 de marzo de 2020

Tenemos a la vista un segundo decreto presidencial, cuyo párrafo primero del encabezado expresa la materia de que se trata:

DECRETO por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). (DOF, 27 de marzo de 2020, p. 1)

I. La fundamentación de este acuerdo

Aparece inserta en el párrafo tercero del encabezado:

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 4o. y 73, fracción XVI, Base 1a. a 3a. de la propia Constitución; 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3o., fracción XV, 133, fracción II, 147,148, 183 y 184 de la Ley General de Salud. (DOF, 27 de marzo de 2020, p. 1)

A). La fundamentación de constitucionalidad

Este nuevo decreto presidencial del 27 de marzo, se emite bajo la creencia o convicción de contar con el fundamento constitucional del artículo 73, fracción XVI, como para hacer uso de facultades de excepción que este apartado autoriza.

En efecto, en el encabezado del decreto se menciona, como el fundamento constitucional de su emisión y de su contenido, el artículo 4º, así como el artículo 73, fracción XVI, Base 2ª y Base 4ª, de la constitución.

Aquí empieza un grave engaño y un abuso sumamente severo por parte de quien o de quienes asesoran al presidente de la república, pues el señor presidente no es ni tiene por qué ser experto en cuestiones jurídicas.

Me explico mejor. El abuso de los asesores consiste, por una parte, en no haber leído siquiera lo que dice la fracción XVI, la cual no le reconoce ninguna facultad, absolutamente ninguna facultad, al presidente de la república, como la de emitir un acto de sanción bajo la firma del titular de la Secretaría de Salud del acuerdo que hubiera podido haber tomado en cumplimiento de la obligación impuesta por la Base 2ª. Nada más.

Por lo mismo este decreto presidencial carece absolutamente de fundamentación y motivación de constitucionalidad. Ahora examinaré los artículos donde dice que se contienen los fundamentos de legalidad del decreto.

B). La fundamentación de legalidad

Veamos lo que dice el artículo 39 de la Ley Orgánica. Contiene las facultades que corresponde ejercer a la Secretaría de Salud. Son muchas, 26, más una, que es una facultad abierta; todas

muy apropiadas y pertinentes para ser aplicadas por el secretario de Salud, no por el presidente de la república:

Artículo 39. A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. (DOF, 17 de junio de 2009, p. 34)

Seguidamente entra la invocación de los artículos de la propia Ley General de Salud, el artículo 3°, fracción XV, el 133, fracción II, artículos 147 y 148 y 183 y 184. Además de ser usados como fundamentos de legalidad, expresan el contenido que se incorpora al decreto. Estudiaré cada uno de estos artículos, pero bajo el rubro siguiente.

2. Examen de su contenido

Aunque me repetiré un poco en la transcripción de algunos enunciados, pasaré al examen detenido de cada uno de los artículos mencionados hace un momento.

A). Examen del artículo 3, fracción XV

El artículo 3 está dentro del Título Primero, Capítulo único, de la Ley General de Salud, el cual lleva el rubro de "Disposiciones generales". Este capítulo único consta de cuatro artículos. El primero dice que la Ley General de Salud es reglamentaria del artículo 4° constitucional; el artículo 1 Bis, define lo que se entiende por Salud para los efectos de esta ley; el artículo 2 establece los fines de la ley; el 3 instaura, en 30 fracciones, los diversos objetos de la ley, y, finalmente, el artículo 4 indica las autoridades sanitarias. A saber, el presidente de la república, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobernadores, incluido el gobierno de la Ciudad de México. El artículo 3, fracción XV, dice:

TITULO PRIMERO Disposiciones Generales CAPITULO UNICO

Artículo 3. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

...

XV. la prevención y el control de las enfermedades transmisibles. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 2)

El coronavirus es una enfermedad altamente contagiosa, según la Organización Mundial de Salud; es nueva y, por ello, no se encuentra entre las materias o enfermedades mencionadas en las fracciones del artículo 3. No obstante, el decreto se ocupa del coronavirus, lo cual es correcto y apropiado. Es un tratamiento de legalidad, cuyas disposiciones son de orden público y de interés social, como lo expresa el artículo 1 de dicha ley.

B) Examen del artículo 133, fracción II

He aquí el enunciado del artículo 133, fracción II, que está bajo el rubro del Título Octavo, Capítulo primero:

TITULO OCTAVO
Prevención y Control de Enfermedades y Accidentes
CAPITULO I
Disposiciones Comunes

Artículo 133.- En materia de prevención y control de enfermedades y accidentes, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes laborales y de seguridad social en materia de riesgos de trabajo, corresponde a la Secretaría de Salud:

...

II. Establecer y operar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, de conformidad con esta Ley y las disposiciones que al efecto se expidan. (DOF, 19 de febrero de 2021, pp. 64-65)

Importa mucho destacar que, en todo caso, el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica será “operado”, no bajo lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73, sino de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Salud. Con esta precisión se quiere determinar el ámbito espacial y territorial de su aplicación, donde se involucre, o no, en los términos de las leyes secundarias, al sector salud de cada estado; que comprenda, o no lo haga, de conformidad con las mismas leyes secundarias, al sector de salud privado de toda la república.

El decreto que se estudia trata de aplicar esa regulación del Título Octavo para establecer y operar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica en el combate al coronavirus, del cual no se habla en la Ley General de Salud, como es obvio, pues se está ante una pandemia nueva, no regulada hasta el presente.

En este decreto, se busca la manera de aplicarle a la pandemia las medidas, aprobadas con mucha anterioridad a la llegada del coronavirus, lo dispuesto en la Ley General de Salud. Como lo ilustra el artículo 133.

C). Examen del artículo 147

Para imprimirle eficacia a la lucha contra las enfermedades transmisibles, reguladas por la Ley General de Salud con anterioridad a la llegada del coronavirus, se impone la obligación de la colaboración con las autoridades sanitarias, pues dice este artículo:

CAPITULO II
Enfermedades Transmisibles

Artículo 147.- En los lugares del territorio nacional en que cualquier enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves, a juicio de la Secretaría de Salud, así como en los lugares colindantes expuestos a la propagación, las autoridades civiles, militares y los particulares **estarán obligados a colaborar** con las autoridades sanitarias en la lucha contra dicha enfermedad. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 68)

Es un llamado enérgico a la colaboración con las autoridades sanitarias. Se impone una obligación a todas las autoridades del país, así como a todos los habitantes, a colaborar para combatir, en este caso, no contemplado por dicha ley de salud, el coronavirus.

D). Examen del artículo 148

Se está ante una nueva medida, tal vez adecuada, para combatir las enfermedades contagiosas, que se mencionan en la Ley General de Salud, pero muy limitada para combatir la pandemia:

Artículo 148.- Quedan facultadas las autoridades sanitarias competentes para utilizar como elementos auxiliares en la lucha contra las epidemias, todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y los reglamentos aplicables. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 68)

E). Examen del artículo 183

Es preciso indicar que el artículo 183 se encuentra bajo el rubro de otro título, el décimo, que, en un capítulo único, y a partir del artículo 181, regula una materia denominada Acción Extraordinaria en materia de Salubridad, cuyas medidas se quieren adaptar al combate del coronavirus. Con esta advertencia, veamos lo que dice el artículo 183:

Artículo 183.- En los casos que se refieren los artículos anteriores, el Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante decreto, la región o regiones amenazadas que quedan sujetas, durante el tiempo necesario, a la acción extraordinaria en materia de salubridad general. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 68)

Es decir, la intervención del Ejecutivo federal es para determinar (declarar) la región, o regiones amenazadas que quedan sujetas a la acción extraordinaria y esto es lo que se dice en el artículo primero del decreto. Al parecer, aquí termina la intervención presidencial, pues, en este artículo, no se define lo que se debe entender por “la acción extraordinaria”, más allá del mero señalamiento de la región o regiones amenazadas por la enfermedad, porque, después, el artículo 184 encomienda el ejercicio de dicha acción extraordinaria a la Secretaría de Salud.

F). Examen del artículo 184

Este artículo claramente establece que la materia de la acción extraordinaria será ejercida por la Secretaría de Salud. Asimismo, están señaladas, con toda puntualidad, cuáles podrían ser esas medidas extraordinarias, las cuales tienen una inmensa importancia desde el punto de vista de la salubridad y, desde luego, de los derechos humanos:

Artículo 184.- La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que **deberá integrar y mantener permanentemente capacitadas y actualizadas brigadas especiales** que actuarán bajo su dirección y responsabilidad **y tendrán las atribuciones siguientes:**

I. **Encomendar** a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares;

II. **Dictar** medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse, según el caso;

III. **Regular** el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos estos últimos:

IV. **Utilizar libre y prioritariamente** los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, y

V. Las demás que determine la propia Secretaría. (DOF, 19 de febrero de 2021, pp. 81-82)

Son excelentes medidas, que debieron ejecutarse con fundamento en la fracción XVI, Base 2ª y Base 3ª, del artículo 73, precisamente para impedir la invasión del coronavirus al territorio mexicano. No se hizo en tiempo y forma. Peor aún, oficialmente se tomó la determinación de no aplicar ninguna de estas medidas relativas al cierre total de los ingresos, de los accesos, de los puertos y aeropuertos del país. La pandemia entró con el beneplácito oficial del gobierno federal:

Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos estos últimos:

Son excelentes medidas, insisto, pero carentes de fundamentación y motivación constitucional, y, definitivamente, violatorias de derechos e intereses protegidos por la constitución.

Por otro lado, debe apreciarse que el decreto presidencial no tiene por objeto regular el contenido del artículo 184, sino el combate al coronavirus, que ha ofrecido características muy especiales, enteramente diferentes a las que se conocen de las enfermedades transmisibles, enumeradas por la Ley General de Salud, respecto de las cuales, en su caso, deberán aplicarse, pero para impedir su penetración en el país, siempre con el fundamento de la Base 2ª y Base 3ª de la fracción XVI del artículo 73, tal como lo precisa y lo determina la iniciativa de José María Rodríguez.

En consecuencia, el decreto no pretende controlar ninguna enfermedad de las reguladas en la Ley General de Salud. Reglamenta una nueva enfermedad, muy diferente a todas las conocidas, tal como lo declara expresamente el artículo primero de dicho decreto:

ARTÍCULO PRIMERO. - El objeto del presente Decreto es **declarar diversas acciones extraordinarias** en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general, para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). (DOF, 27 de marzo de 2020, p. 1)

En coherencia con lo dispuesto en el artículo primero, el presidente de la república, por un lado, precisa que el objeto del decreto es declarar diversas acciones extraordinarias, parafraseando lo dispuesto en el artículo 183, primer párrafo, de la Ley General de Salud; mientras que, por otro lado, el propio presidente es la autoridad sanitaria que emite las “acciones extraordinarias”, pero sin tener para ello facultad alguna; primero, porque el artículo 73, fracción XVI, Base 1ª y Base 3ª, que son las invocadas como fundamentos constitucionales de este decreto, no lo autorizan y, en segundo lugar, porque la misma Ley General de Salud, en su artículo 184, dice que la acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud (Congreso de la Unión, febrero de 2021, p. 1).

Los problemas siguen con el contenido del artículo segundo de este mismo decreto:

ARTÍCULO SEGUNDO. - Para efectos del artículo anterior, la Secretaría de Salud podrá implementar de manera inmediata, además de lo previsto en el artículo 184 de la Ley General de Salud, las acciones extraordinarias siguientes:

I. Utilizar como elementos auxiliares todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes;

II. Adquirir todo tipo de bienes y servicios, a nivel nacional o internacional, entre los que se encuentran, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;

III. Importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto;

IV. Llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la especulación de precios y el acopio de insumos esenciales necesarios de los bienes y servicios a que se refiere la fracción II del presente artículo, y

V. Las demás que se estimen necesarias por la Secretaría de Salud. (DOF, 27 de marzo de 2020, p. 1)

Definitivamente, son medidas extraordinarias muy importantes. Incluso, al aplicarse, no necesariamente vulneran derechos humanos. El problema es otro. Es una cuestión de legalidad, pues, el Ejecutivo federal no tiene facultad alguna para ampliar las potestades que las leyes les reconocen a las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.

Por supuesto que la Secretaría de Salud, primero, no solo podrá ejercer la acción extraordinaria, conforme al artículo 184, sino que deberá hacerlo sin esperar autorización alguna, pues dicho artículo le impone el imperativo (tiempo futuro) de hacerlo (será ejercida), sin que pueda ejecutar dicha acción extraordinaria de manera diferente a como está ordenado por la Ley General de Salud.

En segundo lugar, el presidente de la república, bajo ningún concepto puede ampliar, a su “discreción” la competencia de la Secretaría de Salud, asignándole, como vemos que lo hace en el artículo segundo de su decreto, nuevas acciones extraordinarias.

VIII. Acuerdo del 30 de marzo de 2020

Por medio de este acuerdo, el Consejo de Salubridad General hace la declaración formal de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor. Textualmente dice:

ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Respecto a su fundamentación, por un lado, se inserta el artículo 4º, párrafo cuarto y el artículo 73, fracción XVI, Base 1ª y Base 3, de la constitución; mientras que, por otra parte, se incluyen varios artículos de la Ley General de Salud, y dos del reglamento interior de dicho consejo. He aquí lo que dice el párrafo tercero de su encabezado:

El Consejo de Salubridad General, con fundamento en los artículos 4o., párrafo cuarto, 73, fracción XVI, bases 1a. y 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., fracción XV, 4o., fracción II, 17, fracción IX, 134, fracción II y XIV, 140

y 141 de la Ley General de Salud, y 1 y 9, fracción XVII del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, y

1. La fundamentación de constitucionalidad

El artículo 4º, párrafo cuarto, consagra, el derecho a la salud de las y los mexicanos. Está bien que se le tome en cuenta, pero no contiene fundamento particular alguno a favor del Consejo de Salubridad General en materia de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor.

Respecto a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVI, Base 1ª, ahí se habla de un Consejo de Salubridad General. He comentado que este consejo, regulado en la Base 1ª, no es el mismo que está normado en la Ley General de Salud.

Sin embargo, y con independencia del problema planteado, resulta que la Base 1ª solamente dice que dicho consejo dependerá directamente del presidente de la república sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y que sus facultades serán obligatorias en el país. Pero la Base 1ª no menciona cuáles son esas disposiciones, ni la materia sobre la que versan. Por tanto, no sirve de punto de apoyo de la constitucionalidad del contenido del acuerdo.

También se inserta la Base 3ª del artículo 73, fracción XVI, cuyo enunciado consta en que no le reconoce facultad alguna al Consejo de Salubridad General.

En cambio, es en la Base 4ª donde se asignan las materias que serán el objeto de las disposiciones del consejo previsto en la Base 1ª. Pero la Base 4ª no fue considerada en el acuerdo que se examina y la materia, objeto de la Base 4ª, no tiene nada que ver con la pandemia del coronavirus.

En conclusión, aunque se hayan citado los artículos 4º, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, Base 1º y Base 3ª, el acuerdo no tiene fundamento constitucional donde apoyarse, tal vez ni siquiera lo necesita para hacer la declaración formal sobre que el coronavirus es una enfermedad de emergencia sanitaria, ello suprimiría la expresión “por causa de fuerza mayor”.

2. La fundamentación de legalidad

El acuerdo dice que se ha fundamentado en el artículo 3º, fracción XV; artículo 4º, fracción II; artículo 17, fracción IX; artículo 134, fracción II y XIV, artículos 140 y 141; mientras que, del reglamento interior del consejo, se cita el artículo 1º y el artículo 9º, fracción XVII. Es decir, el acuerdo en estudio se ha basado exactamente en los mismos artículos en el que fue sustentado el similar del 19 de marzo de 2020. La materia, objeto de uno y otro acuerdo, es diferente. Recordaré lo que dicen cada uno de estos artículos, pero bajo el estudio de su contenido para confirmar su fundamentación de legalidad.

3. Sobre su contenido

El artículo 3º habla de cuáles son las materias de la Ley General de Salud; la fracción XV señala como materia la prevención y el control de enfermedades transmisibles. Dice textualmente:

Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

...

XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 2)

Por su parte, el artículo 4º indica quiénes son autoridades sanitarias y, entre ellas, menciona, en la fracción II, al Consejo de Salubridad General:

Artículo 4o.- Son autoridades sanitarias:

I. El presidente de la República;

- II. El Consejo de Salubridad General;
- III. La Secretaría de Salud, y
- IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno del Distrito Federal. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 4)

El artículo 17, fracción IX, habla de las facultades que le asigna el legislador al Consejo de Salubridad General. Esta facultad es residual o abierta, muy interesante. La transcribo:

Artículo 17.- Compete al Consejo de Salubridad General:

...

IX. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 12)

Es interesante porque vincula al consejo con lo previsto en la Base 1ª de la fracción XVI del artículo 73. Lo curioso es que las facultades que se le encomiendan al Consejo de Salubridad General, regulado en la Base 1ª, ya fueron incorporadas al artículo 17, fracción I:

Artículo 17.- Compete al Consejo de Salubridad General:

...

I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 11)

Esta vinculación es insuficiente como para afirmar, en términos estrictos de constitucionalidad, que uno y otro consejo son una misma institución; o para aseverar que el consejo de la Base 1ª hubiera podido tener facultades en materia de enfermedades contagiosas; o en otros asuntos distintos a los enumerados en la Base 4ª, que se transcribe en el artículo 17.

Posteriormente, el artículo 134, fracción II y XIV, que se encuentra bajo el Título Octavo, relativo a la prevención y control de enfermedades y accidentes, y bajo el Capítulo segundo, que contiene la regulación de las enfermedades transmisibles, dice:

Artículo 134.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

...

II. Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocóccicas y enfermedades causadas por estreptococos;

...

XIV. Las demás que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 65-66)

Entre las enfermedades enumeradas por este artículo no se encuentra el coronavirus. Claro está que tampoco podía encontrarse. Pero bueno, se sabe, por la fracción abierta de la fracción XIV, que el Consejo de Salubridad puede incluir, como lo hace en este y otros acuerdos, dicha enfermedad en el catálogo general de enfermedades contagiosas.

A continuación, cito los artículos 140 y 141 de Ley General de Salud:

Artículo 140.- Las autoridades no sanitarias cooperarán en el ejercicio de la acción para combatir las enfermedades transmisibles, estableciendo las medidas que estimen necesarias, sin contravenir las disposiciones de esta Ley, las que expida el Consejo de Salubridad General y las normas oficiales mexicanas que dicte la Secretaría de Salud.

Artículo 141.- La Secretaría de Salud coordinará sus actividades con otras dependencias y entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles. (DOF, 19 de febrero de 2021, p. 67)

Finalmente, se cita el artículo 1 y el artículo 9, fracción VII del reglamento interior del Consejo de Salubridad General. El enunciado del artículo 1, que está en el Capítulo I, dice:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. El Consejo de Salubridad General es un órgano colegiado que depende directamente del presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria, con funciones normativas, consultivas y ejecutivas.
Las disposiciones que emita serán de carácter general y obligatorias en el país. (Consejo de Salubridad General, 2009, p. 1)

Según se aprecia, su enunciado parece querer reglamentar lo dispuesto en la Base 1ª de la fracción XVI del artículo 73. Inmediatamente, se desvanece dicha apariencia, pues el artículo 2 y el artículo 3 muestran una profunda y total intervención en dicho consejo de casi todas las secretarías de Estado.

Siguiendo con la apariencia entre lo dispuesto por la Base 1ª y el enunciado del artículo 1, se dice que sus disposiciones generales serán obligatorias en el país (Consejo de Salubridad General, 2009, p. 1).

Al consejo previsto en la Base 1ª, sencillamente, todavía no se le ha dado vida real, pues tendrá que dársele una ley orgánica, que, según el mandato de la Asamblea Constituyente, le dé la organización y el funcionamiento que corresponda a las características previstas en la Base 1ª y en la Base 4. Es decir, que sea una institución que dependa directamente del presidente de la república sin intervención de ninguna secretaría de Estado, que sus disposiciones generales sean obligatorias en el país y que las materias, objeto formal de su competencia, sean las incorporadas a la Base 4ª.

En otras palabras, el presidente de la república puede emitir reglamentos, como el del Consejo de Salubridad General, pero no puede otorgar facultades que el propio presidente no tiene ni reglamentar disposiciones constitucionales.

Por último, el artículo 9, fracción XVII, contiene, entre otras muchas, la facultad que constituye el objeto del acuerdo. Lo transcribo:

Artículo 9. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

...

XVII. Aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el Consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria. (Consejo de Salubridad General, 2009, p. 4)

Estos fundamentos de legalidad, tomados de la Ley General de Salud y del reglamento interno del propio consejo, tienen su importancia y juegan el rol, por decirlo así, que la propia Ley General de Salud y el reglamento interno les reconocen.

Tratándose del coronavirus, que no está ni podía estarlo entre las enumeradas en la Ley General de Salud, este consejo solamente tiene la facultad de poder decir que la enfermedad es contagiosa, con el fundamento en el artículo 134, fracción XIV, y bajo lo que disponga la Organización Mundial de la Salud.

De conformidad con esta fundamentación de legalidad, el acuerdo emite la declaración formal, que viene en el encabezado, y que ahora transcribo junto con los artículos de los que consta:

ACUERDO POR EL QUE SE DECLARA COMO EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZAMAYOR, A LA EPIDEMIA DE ENFERMEDAD GENERADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19)

Primero. Se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Segundo. La Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia prevista en el numeral anterior.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y estará vigente hasta el 30 de abril de 2020.

Dado en la Ciudad de México, a 30 de marzo de 2020.- El secretario de Salud y presidente del Consejo de Salubridad General, Jorge Carlos Alcocer Varela. - Rúbrica.
- El secretario del Consejo de Salubridad General, José Ignacio Santos Preciado. - Rúbrica. (DOF, 30 de marzo de 2020, p. 1)

4. Sobre su valor jurídico

Para terminar el comentario del acuerdo, es importante reflexionar acerca del alcance de la obligatoriedad que el artículo 1, párrafo segundo, les atribuye a las disposiciones generales que dicte dicho consejo.

¿Qué tan obligatorias son?, ¿caso tienen la misma obligatoriedad que la que se le atribuye a un precepto originario de la constitución?, ¿caso el valor jurídico, emitido bajo el formato de reglamento, que está previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene el mismo valor jurídico que una ley del Congreso de la Unión?

Las leyes del Congreso de la Unión y los decretos presidenciales en materia reservada exclusivamente a la competencia de la federación sí son de carácter general y obligatorios en todo el territorio mexicano, insisto, si la materia, por ejemplo, la acuñación de moneda, queda exclusivamente bajo la competencia de la federación.

En consecuencia, sin ser materia de exclusiva competencia de la federación, las leyes y los decretos presidenciales tendrán carácter general, pero no serán obligatorios hacia el interior del régimen soberano de cada estado, incluida la Ciudad de México.

Por supuesto la materia de salud, estrictamente, y la de salubridad, en el sentido de los debates, de los que fue objeto por la Asamblea Constituyente, no son asuntos reservados exclusivamente a la federación, de manera que, generalmente, toda la legislación existente en cuanto a salud y de salubridad no está dentro del ámbito de la competencia exclusiva del

gobierno federal. Precisamente por ello hay diferentes pasajes en la Ley General de Salud, donde se ordena que debe existir coordinación con las autoridades locales, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Solo como ejemplo, y a reserva de, posteriormente, si es necesario, ampliar estas reflexiones, citaré el artículo 5 y el 9 de la Ley General de Salud, que se encuentran dentro del Título II, Capítulo I:

TITULO SEGUNDO
Sistema Nacional de Salud
CAPITULO I
Disposiciones Comunes

Artículo 5o.- El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

...

Artículo 9o.- Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvaran, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearan, organizaran y desarrollaran en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.

La Secretaría de Salud auxiliará, cuando lo soliciten los estados, en las acciones de descentralización a los municipios que aquellos lleven a cabo. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 5)

Mejor no se pueden decir las cosas, en el contexto de la forma de gobierno federalista, regulada según por lo dispuesto en el artículo 39 en relación, entre otros, con el artículo 40 de la constitución.

Muy a pesar de la claridad de disposiciones, como las que transcribí, el contenido de los dos acuerdos del Consejo de Salubridad General ha creado un alto grado de confusión, no tiene mayor valor jurídico que el que tiene su Reglamento Interior y, en su caso, la Ley General de Salud en la que está inserto.

IX. Acuerdo del 31 de marzo de 2020

El primer párrafo del encabezado dice lo siguiente: **ACUERDO** por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.

Ahora me permitiré, aunque soy consciente de mis repeticiones, mostrar la forma en que se presenta la fundamentación del contenido de este acuerdo del titular de la Secretaría de Salud; así como presentar un breve examen de su contenido.

I. Sobre la fundamentación del acuerdo

Esta viene en el encabezado del acuerdo, que dice lo siguiente:

JORGE CARLOS ALCO CER VARELA, Secretario de Salud, con fundamento en los artículos 4o, párrafo cuarto y 73, fracción XVI, Bases 1a., 2a. y 3a., de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o., fracciones I, II, III y XV, 4o. fracción III, 7o., fracciones I y XV, 13, apartado A, fracciones V, IX y X, 133, fracción IV, 134, fracción II, 141, 147, 181 y 184 de la Ley General de Salud; Segundo, fracción V y Tercero del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 1)

A). Sobre su fundamentación constitucional

Este acuerdo se funda, como los anteriores tanto del Consejo de Salubridad General como de la Secretaría de Salud, sobre el artículo 4º, párrafo cuarto, relativo al derecho a la salud, y sobre el artículo 73, fracción XVI, Base 1ª, Base 2ª y Base 3ª.

Desde luego, el artículo 4º, párrafo cuarto, puede citarse cuantas veces se desee: es un buen fundamento, siempre que sea para bien del derecho de salud de las y los mexicanos. No así el artículo 73, fracción XVI, del cual se cita la Base 1ª, que no trae una sola palabra de la Secretaría de Salud, por lo tanto, su cita es un error.

Se cita lo dispuesto en la Base 2ª y en la Base 3ª. La incorporación de este fundamento es muy apropiada tanto que este fundamento debió bastar para darle cumplimiento, en tiempo y forma, a la gravísima obligación que se le impone al titular de la Secretaría de Salud, quien tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas por el presidente de la república. No había necesidad de citar ningún otro precepto.

Ante la gravedad de las muertes y de los perjuicios, de toda clase, causados por el coronavirus, se debe reconocer que dicha obligación no se cumplió ni en tiempo ni forma. Asimismo, se debe reconocer admitir que el objeto de lo dispuesto en la Base 2ª y Base 3ª solamente es el cierre total de toda clase de ingresos, puertos y aeropuertos del país para evitar la invasión de una pandemia que venga del exterior de nuestro territorio. Tuvo que ordenarse dicho cierre total al inicio, al instante en que se tomó conocimiento cierto de la existencia de dicha pandemia y sus graves características de transmisibilidad y morbilidad.

No se hizo al inicio. ¿Podría realizar ese cierre total de ingresos, una vez que la pandemia se ha extendido por el país? La respuesta es positiva y afirmativa. En todo momento se puede aplicar lo dispuesto en la Base 2ª, o cierre total de los ingresos, por ejemplo, cuando se presente nuevamente otra amenaza del exterior por alguna mutación del virus, tal como lo han hecho otros países.

B Sobre la fundamentación de legalidad

Manifiestamente, el titular de la Secretaría de Salud está facultado para emitir acuerdos de diversa naturaleza, y sobre las materias encomendadas a dicha Secretaría por la Ley Orgánica de la Administración Pública, desde luego, así como por la Ley General de Salud.

Expondré el contenido de estos artículos puestos como fundamento de su legalidad para valorarlos mejor.

2. Sobre su contenido

El artículo 3 contiene cerca de cuarenta fracciones de lo que la Ley General de Salud considera como materia de salubridad, de manera que la fracción I habla de la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud; la fracción II, de la atención médica; la III, de la coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud, y la XV, de la prevención y el control de las enfermedades transmisibles.

Se inserta también el artículo 4°, fracción III, que menciona a las autoridades sanitarias. Son las siguientes:

Artículo 4o.- Son autoridades sanitarias:

I. El presidente de la República;

II. El Consejo de Salubridad General;

III. La Secretaría de Salud, y

IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno del Distrito Federal. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 4)

Por su parte, el artículo 7, contiene las facultades que a la Secretaría de Salud se le asignan en materia de coordinación del Sistema Nacional de Salud. La fracción I y la XV textualmente dicen:

Artículo 7...

...

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;

...

XV. Las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables. (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, pp. 6-7)

Es oportuno recordar que este artículo se encuentra bajo el rubro del Título II dedicado a la regulación del Sistema Nacional de Salud, Capítulo I, que trata de las disposiciones comunes. Bien, ¿cuáles son las leyes aplicables?

La respuesta se encuentra en el artículo 9, el cual establece que “los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán en el ámbito de sus respectivas competencias” (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 7).

Posteriormente, se inserta el artículo 13, Apartado A, fracciones V, IX y X. Está dentro del rubro del Capítulo II, del Título II. Habla de cómo quedará distribuida la competencia entre la federación y las entidades federativas. En el Apartado A) se establece la competencia que el presidente de la república ejercerá a través de la Secretaría de Salud. La fracción I contiene la facultad de “dictar las normas oficiales mexicanas a la que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento” (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 8).

La fracción V contiene la facultad de ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley, y la fracción X tiene la facultad, conocida como residual o abierta, para ejercer las demás facultades que “sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores” (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 7).

Se entiende que la Secretaría de Salud hará ejercicio de estas facultades dentro de su competencia, supuesto que en el Apartado B) se establecen las materias que corresponde ejercer a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus territorios.

Ya conocemos el contenido del artículo 133, que está dentro del título octavo, dedicado a la prevención y control de enfermedades y accidentes. La fracción IV dice que corresponde a la Secretaría de Salud “promover la colaboración de las instituciones de los sectores público, social y privado” (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 65) para el óptimo desarrollo

de los programas y actividades relacionadas con el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

El artículo 134 encomienda a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas la prevención y el control de las diferentes enfermedades transmisibles que hasta la fecha se conocen, así, por ejemplo, la fracción II, que se cita como fundamento, habla de la influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos.

El artículo 141 establece que la Secretaría de Salud coordinará sus actividades con otras dependencias, entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, “para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles” (Congreso de la Unión, 19 de febrero de 2021, p. 67).

Ya he transcrito el contenido del artículo 147, el cual obliga a la colaboración con la Secretaría de Salud a las autoridades civiles y militares y a los particulares en aquellos lugares en donde la enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves.

Los artículos 181 y 184 ya se han transcrito y han sido comentados. El artículo 181, en efecto, es en donde se reproducen algunos puntos contenidos en la Base 2ª de la fracción XVI del artículo 73, ahora, para fundamentar las medidas que en este acuerdo se contienen sobre la Acción Extraordinaria en Materia de Salubridad General, que es el rubro del Título décimo, se insertan, como fundamentos de este mismo acuerdo, lo dispuesto en el artículo segundo del decreto presidencial del 27 de marzo de 2020, en virtud del cual, dice:

La Secretaría de Salud podrá implementar de manera inmediata, además de lo previsto en el artículo 184 de la Ley General de Salud, las acciones extraordinarias siguientes:

ARTÍCULO SEGUNDO. - Para efectos del artículo anterior, la Secretaría de Salud podrá implementar de manera inmediata, además de lo previsto en el artículo 184 de la Ley General de Salud, las acciones extraordinarias siguientes:

I. Utilizar como elementos auxiliares todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes;

II. Adquirir todo tipo de bienes y servicios, a nivel nacional o internacional, entre los que se encuentran, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;

III. Importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto;

IV. Llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la especulación de precios y el acopio de insumos esenciales necesarios de los bienes y servicios a que se refiere la fracción II del presente artículo, y

V. Las demás que se estimen necesarias por la Secretaría de Salud. (DOF, 27 de marzo de 2020, p. 1)

Este pasaje está tomado del decreto presidencial al que se refiere el acuerdo en estudio. Creo que esta clase de acciones extraordinarias están debidamente reguladas en otras leyes, que el señor presidente no tiene facultad alguna para afectarlas en los términos que aquí lo autoriza su decreto del 27 de marzo de 2020.

Bien, ¿cuáles son las medidas, en particular, para combatir el coronavirus, impone el señor secretario de Salud a los sectores público, social y privado, bajo el rubro del establecimiento de la llamada acción extraordinaria?

Son las que vienen en el artículo primero de este acuerdo del 31 de marzo de 2020. Las citaré, pero lo haré de manera resumida. El artículo primero inicia así “Se establece como acción extraordinaria, para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, que los sectores público, social y privado **deberán implementar** las siguientes medidas” (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 1).

Diré que el mandato imperativo, tiempo de futuro, aparece en tinta negra y subrayado de origen. Lo repito, por si algunos altos funcionarios han olvidado el valor del modo imperativo, tanto del tiempo presente, como del tiempo futuro; dice “los sectores público, social y privado **deberán implementar** las siguientes medidas” (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 1).

Es decir, todos los habitantes en el territorio nacional tenemos que implementar, o poner en práctica, lo que cada medida ordena. Las medidas son:

I. **Se ordena** la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales. (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 1).

Ahí está la reiteración del mandato en la expresión se ordena, ahora de tiempo presente del modo indicativo. ¿Esta medida violó algunos derechos humanos? Hay que preguntarlo, porque la última de ellas dice:

VIII. Todas las medidas establecidas en el presente Acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas. (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 2).

Aclaro que el subrayado y la tinta negra son de origen ¿Cómo pueden pedir, mejor dicho, ordenar en mandato imperativo de tiempo futuro (deberán aplicarse) implementar dicha medida que paralizó en todo México toda clase de actividades sociales, económicas, culturales, civiles y políticas vinculadas con la suspensión inmediata de las ocupaciones no esenciales?

¿Acaso se debe aclarar que las actividades sociales se realizan mediante el ejercicio de cada uno de los derechos sociales, empezando por el más sagrado de todos, la libertad?

¿Acaso se debe aclarar que igualmente las actividades económicas se realizan mediante el ejercicio de cada uno de los derechos económicos?

¿Acaso se debe aclarar que las actividades culturales se realizan mediante el ejercicio de cada uno de nuestros derechos culturales y de recreación?

¿Acaso se debe aclarar que las actividades civiles y políticas involucran el ejercicio de otros tantos derechos civiles y políticos?

Ahora entra la fracción II. Esta enumera en cinco apartados las actividades esenciales que sí podrán continuar con su funcionamiento Las enumeraré:

- a). Las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria;
- b). Las involucradas en la seguridad pública y seguridad ciudadana; defensa nacional; procuración e impartición de justicia, la actividad legislativa;
- c). Las de los sectores fundamentales de la economía;
- d) Las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno;
- e). Las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables. (DOF, 31 de marzo de 2020, pp. 1-2)

A continuación, entra el contenido de la fracción III, que merece transcribirse textualmente, pues, a pesar de autorizar mantener en funcionamiento las actividades esenciales, prohíbe lo siguiente:

- III. En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, **se deberán observar, de manera obligatoria,** las siguientes prácticas:
- a) **No se podrán realizar** reuniones o congregaciones de más de 50 personas;
 - b) Las personas **deberán lavarse** las manos frecuentemente;
 - c). Las personas **deberán estornudar** o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);
 - d) **No saludar de beso,** de mano o abrazo (saludo a distancia), y
 - e) Todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal. (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 2)

Aclaro de nuevo que el realce y el uso de la tinta negra es de origen.

Ahora, nada más quiero llamar la atención y decir que lo dispuesto por la autoridad son órdenes, mandatos imperativos de tiempo futuro. En otras palabras: todos esos mandatos, gramatical y jurídicamente, son otras tantas prohibiciones, de manera que, si no se observa la prohibición, sobreviene el desalojo de las reuniones, la clausura de algún establecimiento; las multas por no cumplir con el prohibido transitar, el prohibido saludar de beso; el prohibido estornudar o toser sin aplicar la etiqueta.

Incluso, cuando en este acuerdo se hace una recomendación, está presente la conminación y la prohibición. De esta manera, en la última parte del acuerdo, se pueden leer las siguientes medidas de exhortación:

IV. Se exhorta a toda la población residente en el territorio mexicano, incluida la que arribe al mismo procedente del extranjero y que no participa en actividades laborales esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable del 30 de marzo al 30 de abril de 2020. Se entiende como resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible;

V. El resguardo domiciliario corresponsable se **aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad,** estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar. (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 2)

Se habla de una exhortación a cumplir un resguardo domiciliario. Pero dicho resguardo, según el numeral V, se impone brutalmente, o se aplica de manera estricta a toda persona mayor de sesenta años. Aquí el subrayado es de origen: Veamos los derechos que se violan mediante la imposición de este resguardo domiciliario.

Para empezar, se vulnera el derecho a la sagrada libertad; los derechos más sagrados y hermosos de carácter familiar, de convivencia, real, física o verdadera con los seres queridos; se prohíbe el libre tránsito; se limitaron los derechos económicos de acceso a mercados de abastecimiento y demás servicios de primera necesidad, y un largo etcétera.

Insisto, este confinamiento visto desde el interior de nuestros domicilios, esto es, desde el interior de las almas de los niños y jóvenes escolares; de los padres y madres con niños en edad escolar; de nosotros, los mayores de sesenta años, resultó ser un confinamiento brutal, inhumano y casi inútil.

Siguen el punto VI, el VII y el VIII, que copio textualmente:

VI. Una vez terminado el periodo de vigencia de las medidas establecidas en el presente Acuerdo, la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, emitirán los lineamientos para un regreso, ordenado, escalonado y regionalizado a las actividades laborales, económicas y sociales de toda la población en México;

VII. Se **deberán posponer**, hasta nuevo aviso, todos los censos y encuestas a realizarse en el territorio nacional que involucren la movilización de personas y la interacción física (cara a cara) entre las mismas, y

VIII. Todas las medidas establecidas en el presente Acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas. (DOF, 31 de marzo de 2020, p. 2)

Por el artículo segundo y último del acuerdo se amplía la composición del Consejo de Salubridad e incorpora a los titulares de otras seis secretarías de Estado, confirma mis reiteradas afirmaciones sobre la falsa identidad entre el consejo de la Base 1ª y 4ª de la fracción XVI del artículo 73, y el consejo regulado por la Ley General de Salud y del que se habla en el artículo segundo.

Se confirma, por tanto, la apreciación que todos tienen de haber sufrido una muy grave violación de nuestros derechos y libertades sin que haya mediado justificación alguna constitucional, por la simple razón, que es una sinrazón, de no haber querido pedir al Congreso de la Unión la previa y obligada autorización para, por excepción, restringir, suspender, y aún violar algunos derechos determinados, tal como lo dispone el artículo 29 constitucional. Por esta sola razón no existe ni puede existir justificación alguna del inmenso daño que han causado estas medidas.

Capítulo Tercero

Estudio de las Disposiciones de la Ciudad de México

Sumario: *I Introducción. II. Aspectos generales. III. La declaratoria de emergencia sanitaria. IV. Las prevenciones al interior de las dependencias. V. Acuerdos que afectan a la población abierta.*

I. Introducción

Para complementar este estudio habría que pasar al examen de las diferentes disposiciones que en cada entidad federativa se han dictado con el mismo propósito de combatir la pandemia. Desde el punto de vista jurídico, no es tarea difícil, sino tardada y excesivamente reiterativa y, por lo mismo, poco útil.

Primeramente, aunque las autoridades, tanto federales como locales, al tratar de emitir sus disposiciones debidamente fundadas y motivadas, citan diferentes pasajes de la constitución general, así como de sus respectivas constituciones, a la postre la, inmensa mayoría de sus preceptos restringen, suspenden y violan masivamente derechos humanos, tal como ya lo he verificado al estudiar las normas del gobierno federal debido a la determinación inicial de afrontar los retos de la pandemia mediante el uso de la expedición de normas secundarias y al rechazar, intencionalmente y malamente, el único dispositivo que establece lo que se debe hacer en los estados de excepción, regulado en el artículo 73, fracción XVI, en relación con el artículo 29 de la constitución.

No se quiso hacer uso de esta vía, insisto, la única que, por excepción, permite restringir, suspender y aún quebrantar derechos humanos para evitar un mal mayor, (la catástrofe nacional) como es la que causa el coronavirus.

De haber optado atender la pandemia por esta única vía constitucional, por expresarme con oraciones gramaticales irreales, en el Congreso de la Unión:

- i. Habría habido un debate parlamentario adecuado a la gravedad de la pandemia (no lo hubo ni lo ha habido);
- ii. Habría tenido que emitir las leyes necesarias, (no lo hizo ni lo ha hecho) de obligado acatamiento en toda la república por ser leyes constitucionales;
- iii. Se habrían tomado medidas uniformes y eficaces (aunque para nada han sido uniformes; muchísimo menos, eficaces); pero prevaleció un inmejorable caldo de cultivo para la invasión de la pandemia y su imposible contención, con ingredientes como el desconcierto y el caos.

La Presidencia de la República oficialmente rechazó seguir esta vía de lo dispuesto en el artículo 29 constitucional. Lo peor del caso, ha sido que los gobiernos de las entidades federativas, aunque algunos se inconformaron con la forma protagónica y tiránica asumida por el titular del poder Ejecutivo federal, en los hechos determinaron aplicar, hacia el interior de sus respectivas entidades, las mismas medidas que dictó el gobierno federal, en lugar de obligar al Congreso de la Unión, una vez emitida la declaración de emergencia sanitaria, a expedir las leyes previstas en el artículo 29.

Incluso, con independencia de esta acción, los gobiernos locales debieron exigirle a la suprema corte que diera puntual cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 29, porque, lo único que no debió hacerse nunca, y por ningún motivo, es la emisión de normas y disposiciones contrarias a la constitución y masivamente violadoras de derechos humanos.

¿Qué hacen las autoridades de los estados frente a la amenaza de invasión del coronavirus? A modo de ejemplo y de complemento de esta investigación, veamos lo que hacen las autoridades de la Ciudad de México al examinar algunas de las primeras disposiciones que la Jefatura del Gobierno emitió desde el primer momento donde se reconoce el peligro de la pandemia.

II. Aspectos Generales

Hacia el interior de la Ciudad de México nos encontramos con el despliegue de una importante emisión de normas, de diferente naturaleza, para combatir la pandemia.

I. Respecto al formato para fundar y motivar

Cada una de estas normas, (decretos, acuerdos, avisos, protocolos), se emiten tratando de imprimirle a cada disposición el correspondiente formato de la debida fundamentación y motivación.

Para la debida fundamentación y motivación se incorporan a cada norma, según lo requiera su naturaleza tanto disposiciones de la constitución general como de la constitución de la Ciudad de México, así como disposiciones de diferentes leyes secundarias, incluso de algunos de sus reglamentos para el mismo propósito de garantizar tanto su constitucionalidad como su legalidad. Todo lo cual aparece transcrito en el encabezado respectivo de cada precepto.

El contenido de cada encabezado es casi igual en una y en todas estas disposiciones emitidas por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, de la misma manera que los de las disposiciones federales son similares en una y en todos los preceptos, por ello, he tenido que reiterar el enunciado de unos artículos.

De hecho, yo he realizado el ejercicio completo de examinar artículo por artículo de los contenidos en el respectivo encabezado, porque mi intención era mostrar, en cada caso, el enunciado de cada artículo para determinar si sirve o no para la debida fundamentación. La transcripción de los artículos de cada encabezado ocupa más de veinte páginas, de lectura reiterativa y verdaderamente inútil para bien fundar y motivar.

Resulta verdaderamente inútil para bien fundar y motivar, primero, porque en ninguno de los encabezados de dichas disposiciones tanto de las examinadas como de todas las emitidas, incorpora a su encabezado lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, que es el único fundamento de constitucionalidad que podría invocarse en una ley aprobada por el Congreso de la Unión, que autorice al Ejecutivo federal y a otras autoridades a dictar disposiciones restrictivas, suspensivas y violadoras de derechos humanos.

La segunda razón tiene que ver con deficiencias de origen o inherentes a cada una de las leyes mexicanas tanto del orden federal como del de los estados. Ninguna ley, especialmente del orden federal, regula la materia contenida en el artículo 29. Y ninguna es ninguna.

En otros países, como España, el legislador prudentemente se ha ocupado de regular los estados de excepción, y, en particular, el estado de alarma provocado por “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación grave”, como dice el artículo 4, letra b), de la Ley Orgánica 4/1981, del 1 de junio.

En consecuencia, si en México no existe ley alguna reglamentaria del contenido del artículo 29 en materia de emergencia sanitaria, que se expresa en la declaratoria oficial, tanto federal como de la Ciudad de México, se pueden incorporar todos y cada uno de los artículos de todas y cada una de las leyes de la Ciudad de México, y no se encontrará la debida fundamentación y motivación para emitir disposiciones masivamente restrictivas de derechos humanos; masivamente suspensivas de derechos humanos y masivamente violatorias de todos y cada uno de los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos de los mexicanos.

Podría decirles todavía algo interesante, especialmente a mis alumnos. Asegurarles que el ordenamiento de la Ciudad de México es disperso, caótico en extremo y de dudosa constitucionalidad, pues la mayoría de los artículos que se han incorporado a cada uno de los encabezados de estas disposiciones están en leyes dictadas y aprobadas formalmente para el Distrito Federal, una entidad que simplemente dejó de existir en los hechos y que debiera haber dejado de hacerlo también en el ordenamiento de la Ciudad de México.

2. Respecto al contenido de las disposiciones

Al estudiar esa clase de disposiciones, se advierte, y es grato, encontrarse con disposiciones destinadas a la prevención del contagio del coronavirus, presente en la Ciudad de México, de los trabajadores de cada una de las dependencias de gobierno. Son disposiciones que he calificado de hermosas, es decir, que me gustan; no obstante, formalmente, pueden ser inconstitucionales, por algún prurito relacionado con la no discriminación.

De estas disposiciones, he seleccionado, para presentarla a la amable consideración del lector, tres. A saber:

El acuerdo del 19 de marzo de 2020, cuyo encabezado dice:

ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER A LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DE LAS ALCALDÍAS, DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA DE SALUD A IMPLEMENTARSE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CON MOTIVO DEL VIRUS COVID-19.

El acuerdo del 20 de marzo de 2020, cuyo encabezado dice:

ACUERDO POR EL QUE SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS Y PLAZOS INHERENTES A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y TRÁMITES Y SE OTORGAN FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19

El segundo acuerdo de 30 de marzo de 2020, cuyo encabezado dice:

SEGUNDO ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID-19

La materia de estos acuerdos es hermosa. Su contenido más todavía, porque favorece los derechos inherentes a la relación laboral de los trabajadores. Por otra parte, otras disposiciones tienen por objeto la prevención, y, en su caso, la protección de la población abierta, por así decirlo, de la Ciudad Capital. De esta clase de disposiciones he seleccionado para presentar otras tres disposiciones, que son:

El llamado primer acuerdo de 23 de marzo de 2020, cuyo encabezado dice:

PRIMER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE ACTIVIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y CENTROS EDUCATIVOS QUE SE SEÑALAN, ASÍ COMO LOS EVENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS MAYORES A 50 PERSONAS, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO DE COVID-19

El llamado tercer acuerdo de 30 de abril de 2020, cuyo encabezado dice:

TERCER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES EXTRAORDINARIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO PARA ATENDER LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR, EN CONCORDANCIA CON EL ACUERDO DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID-19.

El llamado trigésimo séptimo aviso del 21 de diciembre de 2020, cuyo encabezado dice:

TRIGÉSIMO SÉPTIMO AVISO POR EL QUE EL COMITÉ DE MONITOREO ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD PARA DISMINUIR LA CURVA DE CONTAGIOS, DERIVADO DE QUE LA CIUDAD SE ENCUENTRA EN SEMÁFORO ROJO DE MÁXIMA ALERTA POR LA EMERGENCIA DE COVID-19

3. Respecto del método a seguir en esta parte de la investigación

En esta última parte de la investigación, primeramente, presentaré la parte del formato de la debida fundamentación y motivación, para conocimiento fácil y directo del amable lector, y para su valoración, acompañada de unos breves comentarios de su servidor y, después, expondré el contenido de cada una de las disposiciones seleccionadas, acompañado de breves comentarios, sobre todo, cuando en estos preceptos de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México se transcriben las medidas del orden federal.

III. La Declaratoria de Emergencia Sanitaria

Frente a la muy rápida difusión de la pandemia en México, las medidas que se dictan para la Ciudad de México llegan tarde, es decir, hacia mediados de marzo de 2020, esperando, tal vez, que el gobierno federal emitiera sus primeras disposiciones sobre esta materia.

La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México emite la declaratoria de emergencia sanitaria por fuerza mayor, provocada por el coronavirus hasta el 31 de marzo de 2020, siguiendo el ejemplo del acuerdo del Consejo de Salubridad General, regulado por la Ley General de Salud del 19 de marzo de 2020, tal como se expresa en el párrafo segundo de los considerandos de esta declaratoria, la cual se emite mediante el siguiente aviso:

AVISO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR DEL CONSEJO DE SALUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN CONCORDANCIA CON LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL, PARA CONTROLAR, MITIGAR Y EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19.

PRIMERO. Se emite la Emergencia Sanitaria en la Ciudad de México por causa de fuerza mayor, para controlar, mitigar y evitar el contagio y propagación del COVID-19. (Gobierno de la Ciudad de México, 31 de marzo de 2020, p. 5)

Es una declaratoria muy tardía, si bien la jefatura de gobierno ya había emitido varios acuerdos con el mismo propósito de prevenir la propagación de la pandemia del coronavirus.

Este simple aviso, que transcribe lo correspondiente del acuerdo del Consejo de Salubridad General del 30 de marzo de 2020, por el que se emite la declaratoria formal de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, trae un impresionante formato para la debida fundamentación y motivación:

JEFATURA DE GOBIERNO

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 4 y 122, Apartado A, bases III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 fracciones I, II, IV y V, 3 fracción XVII, 4 fracción IV, 13, Apartado B, fracciones IV, VI y VII, 134, 135, 139, 140, 141, 143, 148, 151, 152, 402, 403, 404, 405, 406, 407 de la Ley General de Salud; 4, Apartado A, numerales 1 y 3, 9, Apartado D, numeral 3 incisos c) y d) y 32, Apartado A, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 3 fracción II, 11 fracción I, 7, 10 fracciones IV y XXII, 11, 12, 16, 20 fracción V y 21, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 1, fracciones I, IV y VI, 2, 4, fracciones I, IV y VIII, 6, fracción XI, 7, 15 fracción I, 16 fracción XVIII y XXIV, 17, fracción I, incisos c), r), s) y ee), 22, 23, 24 fracción XXIX, 45, 46, 79, 80 fracciones I, VII y VIII, y 108 fracción VI de la Ley de Salud del Distrito Federal; 6, último párrafo, 7 fracción X, último párrafo y 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 25, 137, 139, 140, 141, 142, 143 del Reglamento de la Ley de Salud del Distrito Federal. (Gobierno de la Ciudad de México, 31 de marzo de 2020, p. 4)

El fundamento de la declaratoria, en realidad, se encuentra, en primer lugar, en el Acuerdo del Consejo General de Salubridad, regulado por la Ley General de Salud del 30 de marzo de 2020, y que se menciona en el párrafo treceavo de los considerandos de este aviso; en segundo lugar, se fundamenta en otro acuerdo similar aprobado por el Consejo de Salud de la Ciudad de México, consistente en emitir la Emergencia Sanitaria en la Ciudad de México. Transcribo uno y otro según el orden en que se incorporan a este aviso.

Que el Consejo de Salubridad General en sesión de fecha 30 de marzo de 2020 reconoció la epidemia ocasionada por el SARS-CoV2 (COVID-19) en México como una emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor.

Que el Consejo de Salud de la Ciudad de México realizó su primera sesión extraordinaria en fecha 30 de marzo de 2020, en donde acordó, entre otros aspectos, lo siguiente: constituir el Sistema de Alerta Sanitaria; emitir la Emergencia Sanitaria en la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 31 de marzo de 2020, p. 5)

No hacía falta ninguna otra fundamentación y motivación para emitir este aviso, porque la pandemia, como hecho, o como objeto de la declaratoria, ya afectaba a la población del país.

Para fundar y motivar un acto, que lejos de causar molestia alguna, en los términos del primer párrafo del artículo 16 constitucional, en este caso, tiene la finalidad de beneficiar a toda la población de la Ciudad de México, no se requiere mayó fundamentación y motivación.

IV. Las Prevenciones hacia el Interior de las Dependencias

En efecto, las primeras disposiciones que emite la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México tienen por objeto revisar las tareas diarias de dichas dependencias para empezar a tomar las medidas de prevención de la propagación del coronavirus a partir, o con motivo, de la interacción de los administrados y el personal de dichas dependencias. Veamos lo que dice el primer acuerdo de los seleccionados hace un momento.

I. Examen del Primer Acuerdo del 19 de marzo de 2020

En este acuerdo se autoriza la inasistencia a las labores ordinarias y habituales a aquellas personas que se encuentran en los supuestos expresos, mencionados en este mismo acuerdo, el cual fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 19 de marzo de 2020.

A). El formato de su fundamentación y motivación

Se trata de un acuerdo extenso, que tiene un formato de fundamentación y motivación muy amplio. El cual, con muy ligeros cambios por razón de la materia, se incorpora a otros muchos acuerdos:

JEFATURA DE GOBIERNO

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, 4° y 122, apartado A, bases III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4°, apartado A, numerales 1 y 3, 9°, apartado D, numerales 3, incisos C) y D) y 4, y 32, apartados A, numeral 1, y C, numeral 1, incisos b), y q), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 2°, 7o, párrafo primero, 10, fracciones II, IV y XXII, 11, 12, 16, 20, fracción V y 21, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 1°, fracciones II, IV y VI, 2°, 4°, fracciones I, IV y VIII, 16, fracción XVIII, 78, fracción V, 80, fracción I, de la Ley de Salud del Distrito Federal; 2o, 7o y 13, del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México y en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional; y,

C O N S I D E R A N D O

Que, de acuerdo con la información difundida en el sitio web oficial de la Organización Mundial de la Salud, el brote de la enfermedad por el nuevo virus COVID-19, denominado “coronavirus” fue notificado por primera vez en Wuhan, China, el 31 de diciembre de 2019.

Que a partir del conocimiento del brote de la enfermedad por el virus COVID-19, los medios de comunicación nacionales e internacionales, así como las autoridades de Salud, en los mismos ámbitos, han dado seguimiento a su propagación en diversos países.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que la enfermedad por virus COVID-19 es oficialmente una pandemia, pues hasta esa fecha se tenía un registro de 118,000 positivos en 114 países y las muertes ascendían a 4,291.

Que la OMS y la Secretaría de Salud han emitido recomendaciones a la población para prevenir del contagio de la enfermedad del coronavirus (COVID-19); entre otras: mantener un metro de distancia entre las personas, y limitar al máximo reuniones numerosas.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1° la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en contra de estos.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4° y la Constitución Política de la de Ciudad de México, en los artículos 4°, apartado A, numerales 1 y 3, 9°, apartado D, numerales 3, incisos C) y D) y 4, reconocen que toda persona tiene el derecho humano de protección a la salud y esta última prevé que las autoridades de la Ciudad de México debe realizar acciones de prevención, tratamiento y control de las enfermedades transmisibles, no transmisibles, crónicas e infecciosas.

Que el artículo 4 de la Ley de Salud del Distrito Federal regula el derecho de protección a la salud que tiene como finalidad, entre otras, la garantía de seguridad sanitaria a sus habitantes.

Que de acuerdo con el artículo 16, fracción XVIII de la Ley de Salud del Distrito Federal, la coordinación del Sistema de Salud de la Ciudad de México está a cargo de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, quien está facultada para establecer las medidas que deberá atender la población para prevenir y controlar afectaciones y riesgos a la salud.

Que es facultad de la persona titular de la Jefatura de Gobierno hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como la Constitución Política de la Ciudad de México. Por lo que he tenido a bien emitir el siguiente: (Acuerdo). (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 4)

...

En ninguno de los artículos citados en el encabezado para la debida motivación está la facultad que la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México dice tener y ejerce para ordenar lo que se lee en el primero de los artículos de este acuerdo. La razón es muy sencilla, pues resulta que la materia relativa a la relación laboral de los trabajadores de las dependencias es materia del órgano legislativo de la Ciudad de México y está regulada por ley formal, y no puede ser alterada por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en los términos en que se altera dicha relación laboral por este acuerdo, con independencia de lo que dice su encabezado.

El encabezado dice:

ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER A LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DE LAS ALCALDÍAS, DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA DE SALUD A IMPLEMENTARSE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CON MOTIVO DEL VIRUS COVID-19.

...

Ahora veamos lo que se dice en el articulado; el subrayado es de su servidor:

PRIMERO. - Por razones de salud pública, se instruye a las personas servidoras públicas adscritas a las Alcaldías, Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México a no asistir a su centro de trabajo en los siguientes supuestos:

a) En caso de presentar síntomas compatibles con el coronavirus (COVID-19). Dichas personas deberán aislarse en su domicilio y atender las recomendaciones médicas;

b) En caso de madres o padres trabajadores, que tengan a su cargo el cuidado de sus hijos, cuyos centros educativos de nivel básico suspendan actividades, podrán optativamente, no asistir a trabajar presencialmente y hacerlo a distancia. Las personas que se encuentren en este supuesto que laboren en instituciones de seguridad ciudadana, sistema penitenciario, salud, gestión integral de riesgos y protección civil y bomberos tendrán que solicitar la correspondiente autorización de la instancia administrativa que corresponda.

c) En caso de contar con 68 años o más. Las personas deberán comunicarlo a su superior jerárquico.

d) Pertener a alguno de los siguientes grupos vulnerables: mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas que padezcan hipertensión, diabetes y enfermedades crónicas que reduzcan la capacidad comunitaria. Las personas que se encuentren en este supuesto que laboren en instituciones de seguridad ciudadana, sistema penitenciario, salud, gestión integral de riesgos y protección civil y bomberos tendrán que solicitar la correspondiente autorización de la instancia administrativa que corresponda. (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 5)

En su artículo segundo, y tercero se les explica lo que deben hacer para justificar su inasistencia:

SEGUNDO. - Con el propósito de validar su inasistencia, las personas trabajadoras que se encuentren en el supuesto a) del numeral anterior, deberán hacer uso del servicio SMS COVID19 enviando "covid19" al 51515 para su diagnóstico, así como registrarse con el folio ahí generado en el sitio comprobanteenfermedad.cdmx.gob.mx, para el cual deberán además generar su llave cdmx en la siguiente página web: llave.cdmx.gob.mx.

TERCERO. - Con el fin de justificar sus inasistencias, las madres o padres trabajadores, que tengan a su cargo el cuidado de sus hijos, que se encuentren en el supuesto b) del numeral PRIMERO, deberán registrarse en la página comprobantecuidado.cdmx.gob.mx, iniciando sesión por medio de Llave CDMX, a partir del jueves 19 de marzo de 2020. Para obtener su Llave CDMX, deberán ingresar al sitio llave.cdmx.gob.mx. De igual manera, las personas que se encuentren en este supuesto que laboren en instituciones de seguridad ciudadana, sistema penitenciario, salud, gestión integral de riesgos y protección civil y bomberos tendrán que solicitar la correspondiente autorización de la instancia administrativa que corresponda. (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 5)

En el artículo cuarto, se pide a los titulares de las dependencias que “no ejerzan ninguna clase de amonestaciones, en materia laboral” (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 5) por las ausencias:

CUARTO. - Se instruye a las personas titulares de las Alcaldías, Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México para que no ejerzan ninguna clase de amonestación, represalia y/o sanción en materia laboral, incluyendo el descuento por ausencia, contra las personas servidoras públicas,

bajo cualquier esquema de contratación. (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 5)

En su artículo quinto, se ordena la suspensión de actividades colectivas no esenciales:

QUINTO. - Las personas titulares de las Alcaldías, Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México suspenderán las actividades colectivas no esenciales. Por lo que deberán implementar las medidas necesarias para garantizar, en lo posible, el correcto funcionamiento de sus respectivas Unidades Administrativas; asimismo, instrumentarán mecanismos adecuados para incentivar el trabajo a distancia. (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 5)

Por último, en el transitorio segundo, se dice que estas medidas estarán en vigencia desde el día siguiente al de su publicación y hasta el 20 de abril de 2020:

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, para su debida observancia y aplicación.

SEGUNDO. El presente acuerdo estará vigente a partir del día siguiente de su publicación y hasta el 20 de abril de 2020.

Dado en la Residencia Oficial de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a los 19 días del mes de marzo de 2020.- LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO. (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2020, p. 6)

2. Examen del Acuerdo del día 20 de marzo del 2020

Este Acuerdo fue firmado por la titular de la Jefatura de gobierno el 19 de marzo y fue publicado en la *Gaceta de la Ciudad de México*, número 307, el 20 de marzo de 2020.

En esta ocasión, realizaré un análisis del formato relativo a la debida fundamentación y motivación contenidas en la primera parte del acuerdo, simultáneamente, mencionaré el contenido de sus artículos.

A). El formato relativo a su fundamentación y motivación

Este formato que trae el acuerdo es como sigue:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO JEFATURA DE GOBIERNO

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, 4°, párrafo cuarto y 122, Apartado A, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4°, apartado A, numerales 1 y 3, 9°, apartado D, numerales 3, incisos C) y D) y 32, Apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 7°, 10, fracciones II, IV y XXII, 11, 12, 16, 20, fracción V y 21, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 10, 30, 50, 11, 71, 73 y 74 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México; 1°, fracciones IV y VI, 2°, 4°, fracciones I, IV y VIII, 7°16, fracción XVIII, 79, 80, fracciones I

y VII, y 108, fracción VI, de la Ley de Salud del Distrito Federal; 44 y 433 del Código Fiscal de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2020, p. 4)

Posteriormente, entran seis párrafos para motivar debidamente, más adelante se estudiarán, separadamente, tres de ellos.

El objeto de la extensa lista de artículos incorporados al formato de la debida fundamentación y motivación inserta en el encabezado no es otro que encontrar un enunciado que le otorga facultad expresa a la jefa de gobierno para alterar los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos y trámites, y la facultad expresa que el otorgamiento de facilidades para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, como se dice en encabezado del acuerdo.

La verdad es que estas materias se encuentran reguladas en leyes específicas, como es la ley de procedimiento administrativo de la Ciudad de México y el Código Fiscal. Son leyes formales expedidas por el órgano legislativo y no por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

B). Sobre la inconstitucionalidad del artículo primero, en relación con el artículo segundo, tercero y cuarto

Es también verdad que la ley de procedimiento administrativo indica, expresamente, la lista de los días que se consideran inhábiles en su artículo 71, entre los días que se consideran inhábiles, según el artículo 71, están los días “en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellas en que se suspendan las labores” (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2020, p. 92).

En ningún artículo de esta ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal (una de muchas leyes no homologadas con la realidad) no existe facultad expresa a favor de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México para suspender los términos y plazos, bajo las consideraciones que se establecen en el artículo primero de este acuerdo, y menos aún si es por una causa que no está de manera formal y expresa en la ley de procedimiento administrativo.

En otras palabras, no existe esa facultad expresa para decretar lo que dice el artículo primero. A saber:

- i. Para suspender los términos y plazos para la práctica de actuaciones y diligencias ante las dependencias del gobierno de la Ciudad de México, según lo dispuesto en el primer párrafo.
- ii. Para que los días hábiles, comprendidos del 23 de marzo al 19 de abril, no sean considerados como días hábiles, según el párrafo segundo.
- iii. Finalmente, para suspender, dice el párrafo tercero, los siguientes trámites: recepción de documentos e informes, etcétera.

Se transcribe todo el artículo primero; el subrayado en negritas es mío:

PRIMERO: Por razones de salud pública se suspenden los términos y plazos para la práctica de actuaciones y diligencias en los procedimientos administrativos que se desarrollan ante las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México, incluidos los de naturaleza fiscal, tales como: Inicio, sustanciación, notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, acuerdos, diligencias, resoluciones, recursos de inconformidad, revocación o algún otro medio de defensa y demás actuaciones.

Como consecuencia de lo anterior y para efectos legales y/o administrativos en el cómputo de los términos no deberán contarse como hábiles los días referidos entre el 23 de marzo y el 19 de abril de 2020.

Asimismo, en el periodo referido en el párrafo anterior se suspenden los siguientes trámites: recepción de documentos e informes, visitas de verificación, atención al público en ventanilla, solicitudes de informes o documentos, así como cualquier acto administrativo emitido por las personas servidoras públicas que incidan o afecten la esfera jurídica de los particulares. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2020, p. 5)

Cabe indicar que, posteriormente, en el artículo segundo, tercero y cuarto de este acuerdo, vienen los detalles de cómo debe aplicarse lo dispuesto en el artículo primero. Los transcribo ahora como complemento de la lectura:

SEGUNDO: La suspensión de términos y plazos referida en el numeral anterior aplicará para efectos de recepción, registro, tramite, respuesta y notificación de las solicitudes de Acceso a la Información Pública y de Datos Personales que ingresan o se encuentran en proceso a través del Sistema Electrónico habilitado para tal efecto; de la Plataforma Nacional de Transparencia; de manera verbal o vía telefónica oficial de las Unidades de Transparencia, por fax, por correo postal o telégrafo, correo electrónico, por escrito o en forma personal.

TERCERO: Cualquier actuación, promoción o solicitud que en su caso sea realizada ante la Administración Pública de la Ciudad de México o en las Alcaldías, en alguno de los días considerados como inhábiles por el presente Acuerdo, surtirá efectos hasta el día 20 de abril del presente ejercicio fiscal, de conformidad con lo previsto en el numeral primero del presente instrumento.

Cuando se cuente con plazo para la presentación de promociones comprendido dentro de los días que se suspenden los términos en el presente acuerdo sus efectos se prorrogan hasta el día hábil siguiente.

CUARTO: Se exceptúa de la suspensión de términos y plazos referidos en el numeral primero del presente acuerdo la atención al público en las ventanillas y la realización de trámites que se desarrollan ante las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México en materia de desarrollo urbano, de la construcción y del sector inmobiliario, así como las necesarias para el otorgamiento de instrumentos relacionados con inmuebles ante notarios públicos siguientes: expedición de certificados de existencia o inexistencia de gravámenes vía telemática, constancias de adeudos de predial y agua, certificados únicos de zonificación de uso de suelo, sabanas para acreditar el valor catastral, registro de avalúos comerciales en SIGAPRED, consulta de instrumentos y expedición de copias certificadas y testimonios y constancias de Folios. Por lo que la actividad pública en

estas materias seguirá operando con normalidad. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2020, p. 5)

Veamos cómo se motiva el uso de esta facultad en los siguientes tres párrafos de los considerandos. Son los párrafos cuarto, quinto y sexto, que analizo por separado.

El párrafo cuarto dice:

Que la actuación de la Administración Pública de la Ciudad de México ante los particulares se encuentra regulada en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, la cual establece que las actuaciones y diligencias de orden administrativo deberán ser ejecutadas en días hábiles, y que se consideran días inhábiles, entre otros, aquellos en que se suspendan las labores de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2020, p. 5)

La materia de este párrafo sexto para una debida motivación se funda en lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, (una ley nunca actualizada), citado en el encabezado para la debida fundamentación:

CAPITULO QUINTO DE LOS TÉRMINOS Y NOTIFICACIONES

Artículo 71.- Las actuaciones y diligencias previstas en esta Ley se practicarán en días y horas hábiles. Para los efectos de esta Ley se consideran días inhábiles:

Los sábados y domingos;

I. El 1 de enero;

II. El primer lunes de febrero, en conmemoración del 5 de febrero, por el aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. El tercer lunes de marzo, en conmemoración del 21 de marzo, por el aniversario del Natalicio de Don Benito Juárez García, presidente de la República y Benemérito de las Américas;

IV. El 1 de mayo, día del Trabajo;

V. El 16 de septiembre, día de la Independencia Nacional;

VI. El tercer lunes de noviembre, en conmemoración del 20 de noviembre, por el aniversario de la Revolución Mexicana;

VII. El 1 de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder ejecutivo Federal;

VIII. El 25 de diciembre;

IX. Los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia, entidad o delegación respectiva, que se publicará en la Gaceta oficial del Distrito Federal. (Gobierno de la Ciudad de México, 26 de febrero de 2018, p.27)

Es cierto lo que se afirma en este párrafo sexto y es correcta la motivación que expresa, fundada en lo dispuesto por este artículo. El párrafo quinto dice lo siguiente:

Que corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, determinar la suspensión de labores, señalando los días que deberán ser

considerados como inhábiles y por tanto no correrán los términos para las actuaciones gubernamentales de la Administración Pública local. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2021, p. 4)

Aquí empiezan los problemas, porque su servidor, y admito que puedo haberme equivocado, no ha encontrado en dicha ley la facultad que aquí, en este sexto párrafo, dice tener para determinar la suspensión de labores, por ejemplo, en los términos que lo hace en el acuerdo del 19 de marzo de 2020 (es decir, un día antes de la firma de este acuerdo, que es del 20 de marzo de 2020). Entonces:

i. En el acuerdo del 19, por el que no viene ningún artículo de la ley de procedimiento administrativo para fundamentar, como dice el artículo primero de dicho acuerdo, “a no asistir a su centro de trabajo en los siguientes supuestos” (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de marzo de 2021, p. 5).

ii. En cambio, en el presente acuerdo, sí menciona el artículo 1, el 3, el 5, el 11, el 71, el 73 y el 74, y en ninguno se encuentra, insisto, salvo error de su servidor, la facultad para acodar la no asistencia a su centro de trabajo de los trabajadores que estén en los supuestos señalados en el acuerdo del 19 de marzo. Citaré el enunciado del artículo 1 para seguridad de mi afirmación:

Artículo 1o.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, solo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, así como de justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

En relación a los créditos fiscales, no se excluyen de la aplicación de esta Ley lo relativo a las multas administrativas, derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo local. (Gobierno de la Ciudad de México, 26 de febrero de 2018, p. 1)

No existe la facultad para ordenar la no asistencia a los lugares del trabajo en los supuestos citados en dicho acuerdo.

Lo he citado para que el amable lector aprecie lo grave que es no haber actualizado debidamente esta ley, que fue aprobada para el entonces Distrito Federal, en cuya territorialidad no existían las alcaldías, por ejemplo, a cuyos trabajadores, encontrándose en los supuestos señalados, se extendieron los beneficios del acuerdo del 19 de marzo de 2020. Posteriormente se cita el enunciado del artículo 3:

Artículo 3o.- La Administración Pública del Distrito Federal ajustará su actuación a la Ley, conforme a los principios de descentralización, desconcentración, coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia; y deberá abstenerse de comportamientos que impliquen vías de hecho administrativa contrarias a las garantías constitucionales, a las

disposiciones previstas en esta Ley o en otros ordenamientos jurídicos. (Gobierno de la Ciudad de México, 26 de febrero de 2018, p. 4)

Creo que el artículo 3, que tampoco contiene las facultades que dice tener la jefatura de gobierno, sí tiene lo que le prohíbe hacer, restricción contenida en el segundo segmento del enunciado y que destaco mediante el subrayado.

Igualmente, se menciona en dicho encabezado para la buena fundamentación al artículo 5:

Artículo 5o.- El procedimiento administrativo que establece la presente Ley se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe. (Gobierno de la Ciudad de México, 26 de febrero de 2018, p. 5)

De una vez veamos lo que dice el artículo 73 y 74:

Artículo 73.- En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, respectivamente; cuando no exista el mismo número de días en el mes de calendario correspondiente, el termino será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Artículo 74.- Los términos se contarán por días hábiles, salvo disposición en contrario. Empezarán a correr a partir del día hábil siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones respectivas y serán improrrogables. (Gobierno de la Ciudad de México, 26 de febrero de 2018, p. 28)

Tampoco en estos artículos existen las facultades a favor de la jefatura de gobierno mencionadas en el artículo primero, salvo la facultad de las autoridades de aplicar la fracción XI del artículo 71:

Artículo 71...

...

IX. Los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia, entidad o delegación respectiva, que se publicará en la Gaceta oficial del Distrito Federal. (Gobierno de la Ciudad de México, 26 de febrero de 2018, p. 27)

En este caso, el período que comprenden las vacaciones deberá hacerse del conocimiento público, que es a lo que se aplica, en mi opinión, la motivación del sexto párrafo:

Que la suspensión de términos y labores en las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México, debe hacerse del conocimiento público mediante la expedición de un Acuerdo que se publique en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, por lo que, como consecuencia de la contingencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19 y

con la finalidad de salvaguardar la salud, he tenido a bien emitir el siguiente. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2021, p. 4)

C). La constitucionalidad del artículo quinto en relación con sexto

Se debe reconocer que, conforme a lo dispuesto en el artículo 44, en relación con lo establecido en el artículo 433 del Código Fiscal, no de la Ciudad de México, como dice el encabezado, sino del Distrito Federal, como dice realmente el código, sí se reconoce expresa y formalmente a la entonces jefa del Distrito Federal las siguientes facultades del artículo 44, que es hermoso, y seguidamente copio:

ARTÍCULO 44.- El jefe de Gobierno mediante resoluciones de carácter general podrá:

- I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de alguna zona del Distrito Federal, una rama de actividad o su realización, así como en casos de catástrofe sufridas por fenómenos naturales, plagas o epidemias; y
- II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en este Código, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. (Gobierno de la Ciudad de México, 19 de mayo de 2011, p. 20)

Aquí sí está la facultad expresa, ahora ejercida por la jefa de gobierno de la ciudad capital. Nótese bien cómo es una facultad que debiera de usarse no solo en casos de epidemia, sino todos los días para impedir que se afecte la situación de todas las zonas pobres de la Ciudad de México.

Expresé que el artículo 44 es hermoso por las facilidades que el código autoriza a darles a los contribuyentes más pobres de la ciudad, y puedo añadir que sería más hermoso y grandioso, si se aplicara de entrada y desde el principio la condonación total o la exención total para esta clase de contribuyentes, los más pobres de los pobres, que son muchísimos.

Esta facultad, se ejerce ahora en los términos del artículo quinto y sexto de este acuerdo:

QUINTO: Se prorrogan los plazos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales contenidas en el Código Fiscal de la Ciudad de México, consistentes en la presentación de declaraciones y la realización de los pagos que deban efectuarse durante el mes de abril del 2020, pudiendo realizarlas hasta el 30 de abril del mismo año.

No obstante, lo anterior, todos los medios de pago electrónicos implementados por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México permanecerán en funcionamiento.

SEXTO: En el caso del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos cuyo vencimiento para la obtención del subsidio es el 31 de marzo de 2020, se otorga una ampliación para la obtención de la condonación respectiva hasta el 30 de abril del mismo año. (Gobierno de la Ciudad de México, 20 de marzo de 2021, p. 5)

3. Examen del Segundo Acuerdo del 30 de marzo de 2020

Se trata de examinar ahora un acuerdo que, por un lado, guarda relación de secuencia con los dos acuerdos que se han estudiado. Este segundo acuerdo fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, número 313, del 30 de marzo de 2020. Consta de un único artículo, más

tres artículos transitorios, que complementan la suspensión de trámites y plazos administrativos del anterior acuerdo.

Este acuerdo complementa cabalmente lo dispuesto en los dos acuerdos anteriores.

Los he seleccionado para estudiarlos de manera seguida, porque tienen por objeto la misma materia, que no es otro sino proteger, por un lado, del COVID-19 y, por otro lado, la defensa de la relación laboral de los trabajadores al servicio del gobierno de la Ciudad de México.

Esta protección se inicia pensando en aquellos trabajadores de mayor riesgo de contraer coronavirus, que fue, en esencia, el tema del primero de estos acuerdos; posteriormente, se avanza un poco más, se suspenden trámites y plazos para disminuir tanto como se pueda la interrelación entre los trabajadores que atienden esta clase de trámites con los interesados o “administrados”, por decirlo así, que fue, en esencia, el objeto del segundo acuerdo y, finalmente, en este acuerdo, que tiene un solo artículo de contenido y tres artículos transitorios, se declara la suspensión indefinida de labores.

Respecto del formato para fundar y motivar debidamente, si se revisan los respectivos encabezados de los tres acuerdos de este apartado, se verá que no hay muchos cambios; tampoco los hay en los enunciados de la parte relativa a los considerandos. Incluso, aunque hubiesen incorporado el articulado completo de cada una de las leyes, no se habría encontrado la debida fundamentación para suspender indefinidamente las labores, aunque solamente fuera porque se trata de una materia reservada al órgano legislativo de la Ciudad de México. En los términos que se dice en el artículo único que transcribiré

Lo que hay en cada uno de estos tres acuerdos es un uso indebido de funciones, en este caso, favorable a dichos trabajadores. En este punto se aprecia muy bien con la lectura del tercer artículo transitorio, que nunca debió ponerse, para evitar agravar las cosas: Queda sin efecto toda disposición administrativa que se oponga al presente acuerdo.

Manifiestamente, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, para comenzar, no tiene facultad alguna para anular sus propias disposiciones; lo peor del caso es que, a la postre, todas las leyes del ordenamiento jurídico de la Ciudad de México, relacionado con la materia laboral, son todos decretos administrativos, o en todo caso, contienen mandatos expresos que son de orden público y de interés social, que dicen lo contrario a lo dispuesto en este acuerdo.

Por último, los tres son inconstitucionales, salvo el uso de las facultades contenidas en el artículo 44 en relación con el 433 del código fiscal. Son inconstitucionales porque, en los hechos, vulneran derechos legítimos de terceros, quienes (todos los vecinos de la Ciudad de México) podrían sentirse discriminados, al no recibir, con cargo al erario público de la ciudad, por parte del gobierno el mismo trato que otorga a sus trabajadores, relativo a la protección frente al COVID-19.

A mí me es grato copiar íntegro este tercer acuerdo para facilitar su lectura y, desde el interés de esta investigación, para completarla:

FATURA DE GOBIERNO

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 10, 4 párrafo cuarto y 122 Apartado A Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 Apartado A numerales 1 y 3, 9 Apartado D, numerales 3 incisos c) y d) y 32 Apartado A numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 7, 10 fracciones II, IV y XXII, 11, 12, 16, 20 fracción V y 21 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 1, 3, 5, 11 primer párrafo, 20 Bis, 71, 73 y 74 de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México; 1° fracciones IV y VI, 2, 4 fracciones I, IV y VIII, 7, 16 fracción XVIII, 79, 80 fracciones I y VII y 108 fracción VI, de la Ley de Salud del Distrito Federal; 9 de la Ley Orgánica de Alcaldías

de la Ciudad de México; 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; y

CONSIDERANDO

Que desde el inicio de la propagación del COVID-19, el Gobierno de la Ciudad de México ha implementado una serie de acciones dirigidas a prevenir, evitar su contagio y propagación, así como sus consecuencias negativas económicas y en la salud de sus habitantes y personas que se encuentran en tránsito.

Que el Gobierno de la Ciudad de México publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México los días 19, 20, 23 y 24 de marzo de 2020 diversos instrumentos encaminados para los fines a que se refiere el considerando anterior, que medularmente suspenden términos y plazos en procedimientos administrativos y trámites que se realizan en las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Entidades de la Administración Pública y las Alcaldías de la Ciudad de México; la suspensión temporal de actividades de establecimientos mercantiles y centros educativos, así como de eventos públicos y privados con aforo mayor a 50 personas.

Que la Ley de Salud del Distrito Federal regula el derecho de protección a la salud y la garantía de seguridad sanitaria a sus habitantes. Asimismo, establece que la coordinación del Sistema de Salud de la Ciudad de México estará a cargo de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, quien está facultada para establecer las medidas que deberá atender la población para prevenir y controlar afectaciones y riesgos a la salud.

Que la actuación de la Administración Pública de la Ciudad de México frente a los particulares se encuentra regulada en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México, la cual establece que las actuaciones y diligencias del orden administrativo deberán ser ejecutadas en días hábiles; considerando como inhábiles aquellos en los que se suspendan las labores de las dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y las alcaldías de la Ciudad de México. Asimismo, instruye a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para determinar la suspensión de labores, señalando los días que deberán ser considerados como inhábiles y por tanto no correrán los términos para las actuaciones gubernamentales de la Administración Pública local.

Que la suspensión de términos y labores en las dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la Administración Pública y las Alcaldías de la Ciudad de México debe hacerse del conocimiento público mediante la expedición de un Acuerdo que se publique en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Que congruente con las determinaciones del Gobierno Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2020 en relación con la emergencia sanitaria por el COVID - 19, he tenido a bien emitir el.

SEGUNDO ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID- 19.

ÚNICO: Se suspenden temporalmente las actividades en las dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y alcaldías de la Ciudad de México.

Las personas titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y las alcaldías de la Ciudad de México determinaran las

funciones esenciales a cargo de cada institución cuya continuidad deberá garantizarse en la medida de lo posible.

Se exceptúan de la disposición señalada en el párrafo anterior las actividades que correspondan a instituciones de seguridad ciudadana, sistema penitenciario, salud, gestión integral de riesgos y protección civil, bomberos, Servicio Público de Localización Telefónica LOCATEL, C5, obras y servicios, sistema de aguas y Alcaldías en lo relativo al suministro de agua, así como las necesarias para el otorgamiento de instrumentos relacionados con inmuebles ante notarios públicos y aquellas actividades o servicios susceptibles de proporcionarse a través de medios electrónicos, incluyendo los de carácter fiscal y presupuestal.

PRIMERO: Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su debida observancia y aplicación.

SEGUNDO: El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación y estará vigente hasta que la autoridad competente determine la conclusión de la contingencia sanitaria.

TERCERO: Queda sin efecto toda disposición administrativa que se oponga al presente Acuerdo.

Dado en la Residencia Oficial de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a los 30 días del mes de marzo de 2020. (Gobierno de la Ciudad de México, 30 de marzo de 2020, pp. 6-7)

Sigue la firma de la jefa de gobierno y 19 firmas más, cuyos firmantes serían todos y cada uno responsables por el contenido de este acuerdo.

V. Acuerdos que Afectan a la Población Abierta

I. Examen del Primer Acuerdo del día 23 marzo del año 2020

Este acuerdo fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, número 308, del 23 de marzo de 2020.

El acuerdo determina la suspensión, ahora no de trámites ni plazos administrativos, sino de actividades de diferentes establecimientos y centros educativos; de eventos públicos y privados mayores a 50 personas. Su encabezado dice textualmente:

PRIMER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE ACTIVIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y CENTROS EDUCATIVOS QUE SE SEÑALAN, ASÍ COMO LOS EVENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS MAYORES A 50 PERSONAS, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO DE COVID-19

A). Lo que dice la parte relativa a fundamentación y motivación

Como hemos visto que se ha hecho en cada uno de los acuerdos anteriormente estudiados, ahora se intenta justificar la imposición de unas medidas muy severas y sumamente lesivas y perjudiciales para la población abierta de la Ciudad Capital, con el mismo propósito de prevenir contagios del COVID -19.

El formato para una buena y debida fundamentación de constitucionalidad y, en su caso, de legalidad, se encuentra en el primer párrafo del encabezado. No es muy nutrido en citas de preceptos. Lo voy a copiar para su consideración;

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 4 y 122, Apartado A, bases III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o. fracción IV, 134, 139, 147 y 148 de la Ley General de Salud; 9, Apartado D, numeral 3, incisos c) y d) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 7, 10 fracciones IV y XXII, 11, 12, 16, 20 fracción V y 21, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 7, 45 y 80 de la Ley de Salud del Distrito Federal; 1, 2, 6 y 14 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México y 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 1)

Seguidamente entra la parte de los considerandos, para bien motivar. Aquí sí son muchos los considerandos. Si no hubo error de mi parte, se trata de 16.

Por un lado, justifican el objeto, material que obliga a la expedición de este y de todos los acuerdos, que no es otro sino la pandemia por COVID-19.

Que en la Ciudad de Wuhan de la República Popular China inició un brote de neumonía generado por el COVID-19, mismo que se ha expandido por el mundo, afectando diversas regiones y países, entre los que se encuentra México.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo de 2020 como pandemia global al COVID-19, en razón de su capacidad de contagio a la población en general, considerándola una emergencia sanitaria. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 1)

Por otro lado, con la mención de la constitución general de la república, de la Constitución de la Ciudad de México; así como de la mención de la Ley de Salud del Distrito Federal (otra ley por actualizar); la Ley General de Salud federal se intenta, sin conseguirlo, completar la fundamentación constitucional y legal que se busca con los siguientes 14 párrafos para bien motivar:

Que el derecho humano a la salud se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Constitución Federal, el cual reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de la salud; asimismo, señala que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Que la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el derecho humano de protección a la salud y prevé que las autoridades de la Ciudad de México deben realizar acciones de prevención, tratamiento y control de las enfermedades transmisibles, no transmisibles, crónicas e infecciosas.

...

Que la Constitución Política de la Ciudad de México en el artículo 9, apartado D, numeral 3 inciso d) dispone que las autoridades de la Ciudad de México aseguran progresivamente la prevención, el tratamiento y el control de las enfermedades

transmisibles, no transmisibles, crónicas e infecciosas, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales aplicables.

...

Que la Ley de Salud del Distrito Federal regula el derecho de protección a la salud que tiene como finalidad, entre otras, la garantía de seguridad sanitaria de sus habitantes y establece que la coordinación del Sistema de Salud de la Ciudad de México estará a cargo de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, quien está facultada para establecer las medidas que deberá atender la población para prevenir y controlar afectaciones y riesgos a la salud.

...

Que en términos de lo que establece el artículo 80 de la Ley de Salud del Distrito Federal las actividades de vigilancia epidemiológica, investigación y atención de las enfermedades transmisibles y no transmisibles comprenderán, entre otras la divulgación de medidas higiénicas y las demás necesarias para la prevención, tratamiento y control de los padecimientos que se presenten en la población,

...

Que el artículo 4 de la Ley General de Salud establece que son autoridades sanitarias el presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno de la Ciudad de México. Asimismo, dicha norma señala que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de enfermedades transmisibles, incluyendo las que determine el Consejo de Salubridad General.

...

Que el Consejo de Salubridad General en sesión de fecha 19 de marzo de 2020 reconoció la epidemia ocasionada por el COVID-19 en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria.

Que en su artículo 147 la Ley General de Salud señala que en los lugares del territorio nacional en que cualquier enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves, a juicio de la Secretaría de Salud, así como en los lugares colindantes expuestos a la propagación, las autoridades civiles, militares y los particulares estarán obligados a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha contra dicha enfermedad.

Que en términos de lo que establece el artículo 148 de la Ley General citada, quedan facultadas las autoridades sanitarias competentes para utilizar como elementos auxiliares en la lucha contra las epidemias todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y los reglamentos aplicables.

Que dentro de sus atribuciones las autoridades sanitarias podrán evitar el contagio de la enfermedad en sitios de reunión tales como hoteles, restaurantes, fabricas, talleres, cárceles, oficinas, escuelas, dormitorios, habitaciones colectivas, centros de espectáculos y deportivos, en relación con el artículo 139 de la multicitada Ley General.

Que en el ámbito de la Ciudad de México son autoridades sanitarias las personas titulares de la Jefatura de Gobierno, de la Secretaría de Salud Federal, de la Secretaría de Salud local y de la Agencia de Protección Sanitaria, en términos del Artículo 7 de la Ley de Salud del Distrito Federal. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, pp. 1-2)

En el siguiente considerando, se menciona el papel que en esta materia toca asumir al Sistema de Alerta Sanitaria de la Ciudad de México:

Que el Sistema de Alerta Sanitaria de la Ciudad de México tiene como propósito advertir acerca de las condiciones derivadas de una contingencia, a fin de prevenir, preservar, fomentar y proteger la salud individual y colectiva, así como difundir las medidas para impedir la aparición, el contagio, la propagación de enfermedades y controlar su progresión, como en el caso del COVID-19, de acuerdo con el artículo 45 del mismo ordenamiento. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)

El siguiente considerando menciona las diferentes medidas que ya ha tomado la Jefatura de gobierno para el propósito de evitar el contagio de COVID-19. Expresamente dice, al final del párrafo: implementando así la política del quédate en casa (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2). Le faltó indicar impuesta por el gobierno federal:

Que el Gobierno de la Ciudad de México ha implementado una serie de acciones dirigidas a controlar y combatir su existencia y contagio a través de los Acuerdos publicados en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México los días 19 y 20 de marzo de 2020, en donde se determinan medidas preventivas para evitar contagios; en la misma tónica se han suspendido los plazos, términos y trámites de la Administración Pública en lo referente a los procedimientos y actos administrativos. Implementando así la política de quédate en casa y la sana distancia. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)

Finalmente, el último considerando dice textualmente:

Que corresponde a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad realizar las acciones propias para salvaguardar la salud de la población, por lo que he tenido a bien emitir el siguiente [...] (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)

No existe ni siquiera la posibilidad para bien fundar y bien motivar la masiva violación de derechos humanos, en este caso, la violación masiva que trae el contenido de este acuerdo; violación masiva de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Basta leer lo que dice su primer artículo, el cual será transcrito fielmente, separando las ideas:

PRIMERO. Por emergencia sanitaria y con el propósito de disminuir al máximo la curva de contagios de COVID-19 entre la población de la Ciudad de México, se determina la suspensión temporal de actividades de los siguientes establecimientos públicos y privados:

- + establecimientos mercantiles considerados de impacto vecinal e impacto zonal
 - ++. (salones de fiestas,
 - ++. salas de cine,
 - ++. teatros,
 - ++. bares,
 - ++. clubes privados,
 - ++. casinos,

- ++ centros nocturnos,
 - ++ discotecas, antros y sus variables);
- + establecimientos mercantiles de bajo impacto tales como
 - ++ bancos públicos y de vapor,
 - ++ gimnasios,
 - ++ deportivos,
 - ++ museos, zoológicos,
 - ++ centros de diversión de juegos electrónicos y/o de video,
 - ++ mecánicos y electromecánicos,
 - ++ Boliches
 - ++ y billares;
- + así como en los Puntos
 - ++ de Innovación,
 - ++ Libertad,
 - ++ Arte,
 - ++ Educación
 - ++ y Saberes (PILARES),
- + Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS),
- + Centros DIF de la Ciudad de México,
- + Centros de Día del DIF de la Ciudad de México,
- + Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil (Cadis)
- + y centros educativos en todos los niveles de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)

Por si fuera algo grave la anterior afectación, el artículo segundo dice:

SEGUNDO. Se suspenden todas las actividades públicas y privadas, incluyendo las religiosas, mayores a 50 personas y se exhorta para que las actividades menores al número señalado se suspendan temporalmente. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)

Para que nadie dude que las medidas van en serio, veamos lo que se ordena en el artículo tercero y cuarto:

***TERCERO.** Se instruye al Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) para que a partir del 26 de marzo y hasta el 19 de abril de 2020 realice las acciones conducentes para garantizar el cumplimiento de lo ordenado en el presente Acuerdo.*

***CUARTO.** En caso de incumplimiento al contenido del presente acuerdo, el INVEA impondrá las medidas cautelares, de seguridad y las sanciones que correspondan, de conformidad con la normatividad que aplica en la materia. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)*

Ahora entran los tres artículos transitorios:

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su debida observancia y aplicación.

SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su publicación y tendrá vigencia hasta el día 19 de abril de 2020.

TERCERO. Las acciones conducentes señaladas en el numeral TERCERO del presente acuerdo quedaran exceptuadas de lo determinado en el ACUERDO POR EL QUE SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS Y PLAZOS INHERENTES A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y TRÁMITES Y SE OTORGAN FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 20 de marzo de 2020.

Dado en la Residencia Oficial de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a los 23 días del mes de marzo de 2020.- LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO. - FIRMA. (Gobierno de la Ciudad de México, 23 de marzo de 2020, p. 2)

Las violaciones son muy visibles. Y, aunque se afirma en este acuerdo que la suspensión es temporal, se sabe que dicha temporalidad se ha convertido en una suspensión indefinida por la sucesiva emisión de actos gubernamentales de prorrogación de esta interrupción momentánea.

2. Examen del Tercer Acuerdo del 1 de abril de 2020

Este Tercer Acuerdo fue publicado en la *Gaceta oficial de la Ciudad de México* del 1 de abril de 2020. En él se enuncian ciertas acciones calificadas de extraordinarias para atender la pandemia. He aquí lo que dice su encabezado:

TERCER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES EXTRAORDINARIAS EN LA CIUDAD DEMÉXICO PARA ATENDER LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR, EN CONCORDANCIA CON EL ACUERDO DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID- 19.

A). Sobre su fundamentación

La transcribiré para apreciar que se usan los mismos tópicos tanto en el formato de la fundamentación como en el formato de la motivación, pero sin mencionar el enunciado preciso donde pueda existir la facultad que dice tener la titular de la jefatura para imponer medidas en extremo violatorias de derechos humanos.

Los artículos insertos en el encabezado son los siguientes:

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 4 y 122 Apartado A bases III y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o. fracción IV, 134, 139, 147 y

148 de la Ley General de Salud; 9 Apartado D numeral 3 incisos c) y d) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 7, 10 fracciones IV y XXII, 11, 12, 16 fracciones I, III, V, IX, X, XII, XV, XVI y XVIII, 20 fracción V y 21 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 7, 45 y 80 de la Ley de Salud del Distrito Federal; 1, 2, 6 y 14 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México; 3 y 4 fracción XIV de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y 7 fracciones I, III, V, IX, X, XII, XV, XVI y XVIII, así como 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 2)

Este encabezado es igual a todos y cada uno de los encabezados que se han incorporado a los acuerdos anteriores ya estudiados. Y es idéntico al encabezado del aviso del 21 de diciembre de 2020, cuya vigencia correrá hasta mediados de enero de 2021. Ninguno de estos pasajes, insertos en esta clase de encabezados ni ningún pasaje del conjunto de normas que componen el ordenamiento jurídico de la Ciudad de México reconoce facultad alguna a quien firma estos acuerdos para restringir, suspender y violar derechos humanos.

B). Sobre los considerandos

Los considerandos forman parte de la debida fundamentación y motivación. Guardan relación lógica y explicativa con el objeto del acto de autoridad. En este caso, el objeto de todos estos acuerdos tanto federales como los emitidos para la ciudad capital es la pandemia del coronavirus y sus especiales características de transmisibilidad, mortandad y de ser incurable, por el momento; características que se han usado en los considerandos. Generan la convicción en quien emite el acto de la conveniencia, de la necesidad de combatir dicha enfermedad.

Normalmente he dicho y repetido no tanto que existe mala motivación, sino que no hay base constitucional para combatir la pandemia mediante medidas ordinarias, o extraordinarias, que violen derechos humanos, salvo la excepción regulada en el artículo 29 constitucional.

Resulta que, a los asesores de la consejería jurídica, ya no les alcanzó el encabezado para la debida fundamentación; ahora, en este Tercer Acuerdo usan la parte de los considerandos para fundamentar.

Este es el sentido de los primeros cinco considerandos. El primero dice:

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Establece también que 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 su vez, las disposiciones de la autoridad sanitaria serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 2)

Este primer considerando contiene un enunciado cierto en todas sus partes. Pero no aplica exactamente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, sino a la Secretaría de Salud federal. No autoriza a nadie la emisión de medidas que restrinjan, suspendan y violen derechos humanos, como lo hizo la autoridad federal en su acuerdo del 31 de marzo de 2020, que lo copia quien firma el tercer acuerdo.

Quiero decir que aquí se usa este considerando como si fuera un enunciado normativo, formal para bien fundamentar las acciones extraordinarias que se incorporan a dicho tercer acuerdo.

Veamos lo que dice el segundo párrafo de los considerandos:

Que Ley General de Salud establece que son autoridades sanitarias el presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno de la Ciudad de México. Asimismo, señala que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de enfermedades transmisibles, incluyendo las que determine el Consejo de Salubridad General. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 2)

Pareciera que ahora se usa la Ley General de Salud como base de esa facultad que permita a cada una de las autoridades sanitarias, federales y estatales, dictar acciones extraordinarias, violatorias de derechos humanos.

El enunciado es cierto en todas sus partes. Pero tampoco en esta ley ni en ninguna otra ley del país existe dicha facultad. Además, dice que los gobiernos de los estados realizarán las actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de enfermedades transmisibles.

Es un error sumamente grave por parte de la jefatura de gobierno de la ciudad tratar de apoyarse en estos considerandos, como para copiar el Acuerdo federal del 31 de marzo de 2020, a sabiendas de que las leyes federales tampoco le dan fundamentación constitucional al gobierno federal para restringir, suspender y violar derechos humanos.

Citaré los párrafos tercero, cuarto y quinto:

Que con fecha 30 de marzo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, emitido por el Consejo de Salubridad General, el cual reconoce ajustes a diferentes medidas previamente aprobadas. Asimismo, se reconoce la continuación de actividades esenciales, las cuales son necesarias para atender la emergencia sanitaria, que se dividen en cinco grupos: a) Sector Salud; b) Seguridad Pública; c) Funcionamiento fundamental de la Economía; d) Programas Sociales; y e) Servicios indispensables.

Que el 31 de marzo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”, emitido por el secretario de Salud Federal. Dicho documento ordena la suspensión inmediata de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social; asimismo mandata diferentes medidas que se deberán implementar en el territorio mexicano.

Que la Ley General de Salud señala que en los lugares del territorio nacional que cualquier enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves, a juicio de la Secretaría de Salud, así como en los lugares colindantes expuestos a la propagación, las autoridades civiles, militares y los particulares estarán obligados a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha contra dicha enfermedad. Asimismo, instruye a las autoridades sanitarias para evitar el contagio de la enfermedad en sitios de reunión tales como hoteles, restaurantes, fabricas, talleres, cárceles, oficinas, escuelas, dormitorios, habitaciones colectivas, centros de espectáculos y deportivos. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 2)

Siguen otros cuatro párrafos de considerandos, que no transcribiré, porque el problema de fondo, que es la inconstitucionalidad de esta clase de medidas tanto federales

como de la Ciudad de México, no está en la parte de considerandos, sino que no existe en ninguna ley facultad alguna a favor de ninguna autoridad para restringir, suspender y violar derechos humanos, fuera de las previsiones del artículo 29 constitucional.

B). Sobre su contenido

En este tercer acuerdo, se copian, con muy ligeras adecuaciones a la vida social y económica de la ciudad capital, las medidas publicadas en el acuerdo del secretario de Salud del gobierno federal del 31 de marzo de 2020.

Veamos el sentido de estos cambios y la óptica de cada una de las acciones extraordinarias que se incorporan con una inmensa fuerza jurídica de obligatoriedad, porque se les acompaña de su respectivo aparato sancionatorio.

1. Del artículo primero del acuerdo federal, se copia en el acuerdo de la Ciudad de México el párrafo primero:

ARTÍCULO PRIMERO. - Se establece como acción extraordinaria, para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, que los sectores público, social y privado **deberán implementar** las siguientes medidas. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 3)

2. Se copia la fracción I, salvo las cuatro palabras finales:

I. Se ordena la suspensión inmediata, del 01 al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la Ciudad de México, para disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población **de la Ciudad de México**. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 3)

3. Se copia la fracción II, letra a).

4. La letra b), que habla de las actividades necesarias involucradas en la seguridad pública y protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacional; la procuración e impartición de justicia, así como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal, en el tercer acuerdo es adecuado de la siguiente manera “b) Las involucradas en la seguridad ciudadana; la procuración e impartición de justicia” (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 3).

5. La letra c) se adecúa y solamente hay cambios en las últimas seis líneas para añadir en este tercer acuerdo las siguientes actividades como esenciales:

_reparaciones mecánicas; misceláneas y recauderías; elaboración y venta de pan, tortillerías, lavanderías y tintorerías; en su modalidad de servicio para llevar o entrega a domicilio a cafeterías, restaurantes, fondas, loncherías y cocinas económicas; venta de alimentos. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 3)

6. Se copia el contenido de la letra e).

7. El contenido de la fracción III del acuerdo federal pasa como fracción V de este tercer acuerdo y, en su lugar, se coloca el siguiente párrafo que contiene actividades no esenciales:

III. Todas las actividades no mencionadas en la fracción anterior quedaran suspendidas, por ejemplo: obras privadas, turismo, establecimientos de hospedaje, tiendas departamentales, centros comerciales, pinturas, tiendas de ropa, zapaterías, salones de fiestas, salas de cine, teatros, auditorios, bares, cantinas, mueblerías, clubes privados, casinos, centros nocturnos, discotecas, antros y sus variables, baños de regadera y de vapor, gimnasios, deportivos, museos, zoológicos; centros de diversión de juegos electrónicos y/o de video, mecánicos y electromecánicos; boliches, billares, parques recreativos con acceso restringido y centros educativos en todos los niveles en la Ciudad de México, etcétera. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 3)

8. Ahora, como fracción IV de este tercer acuerdo, entra el siguiente enunciado, que no viene en el acuerdo federal:

IV. Se suspenden todas las actividades públicas y privadas, incluyendo las religiosas, mayores a 25 personas y se exhorta para que las actividades menores al número señalado se suspendan temporalmente o, en su caso, guarden las medidas de sana distancia. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 4)

9. Aquí entra en este Tercer Acuerdo de la Jefatura de la Ciudad de México, como fracción V, el contenido original de la fracción III del Acuerdo federal:

V. En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, **se deberán observar, de manera obligatoria,** las siguientes prácticas:

- a). **No se podrán realizar** reuniones o congregaciones de más de 50 personas;
- b). Las personas **deberán lavarse** las manos frecuentemente;
- c) Las personas **deberán estornudar** o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);
- d). **No saludar de beso,** de mano o abrazo (saludo a distancia), y
- e). Todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 4)

10. Ahora entra la fracción VI del mismo artículo primero del acuerdo federal:

VI. Se exhorta a toda la población residente en el territorio mexicano, incluida la que arribó al mismo procedente del extranjero y que no participa en actividades laborales esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable del 30 de marzo al 30 de abril de 2020. Se entiende como resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 4)

II. Ahora entra la fracción VII, la cual copia la primera parte del contenido de la fracción V del acuerdo federal, a la que le añade un nuevo contenido:

VII. El resguardo domiciliario corresponsable se **aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad**, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 4)

Hasta aquí es copia de la fracción V del acuerdo federal y entra el párrafo nuevo:

_salvo en el caso del personal sector público adscrito al sector salud y al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, quienes se atenderán a lo establecido en el inciso c) del numeral PRIMERO del Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las Alcaldías, Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus COVID-19, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 19 de marzo de 2020. Por lo que deberán ponerse de acuerdo con sus jefes inmediatos, con el objeto de evitar la disminución de la atención a la población en esta Emergencia Sanitaria;

12. Aquí entra la fracción VIII, donde se transcribe el contenido de la fracción VI del acuerdo federal, al cual se le añade la palabra “ciudad” antes del vocablo “México”:

VIII. Una vez terminado el periodo de vigencia de las medidas establecidas en el presente Acuerdo, la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, emitirán los lineamientos para un regreso ordenado y escalonado a las actividades laborales, económicas y sociales de toda la población en la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 4)

13. La fracción IX es exacta del contenido de la fracción VIII del acuerdo federal:

IX. Todas las medidas establecidas en el presente Acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas. (Gobierno de la Ciudad de México, 1 de abril de 2020, p. 4)

14. Finalmente, se puede añadir que no se incorporó el contenido de la fracción VII del acuerdo federal, por tratarse de una materia del ámbito federal:

VII. Se **deberán posponer**, hasta nuevo aviso, todos los censos y encuestas a realizarse en el territorio nacional que involucren la movilización de personas y la interacción física (cara a cara) entre las mismas.

15. Cabe advertir que, así como en el artículo segundo del acuerdo federal se amplía la composición del Consejo de Salubridad General, igualmente en el artículo segundo de este tercer acuerdo se fortalece la composición del Consejo de Salud de la Ciudad de México:

SEGUNDO. - Se establece como acción extraordinaria para atender la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, el fortalecimiento del Consejo de Salud de la Ciudad de México, prevista en el artículo 23 de la Ley de Salud del Distrito Federal, con la participación como invitadas a las personas titulares de la Secretaría de Seguridad

Ciudadana, de la Agencia de Innovación Digital y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 30 de abril de 2020, p. 3)

16. Por último, vienen los encargos al Instituto de Verificación Administrativa las encomiendas de hacer cumplir todos y cada uno de estos terribles mandatos:

TERCERO. Se instruye al Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) para que a partir del 2 de abril y hasta el 30 del mismo mes del presente año, realice las acciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de lo ordenado en el presente Acuerdo; las alcaldías coadyuvaran con esta actividad, además de realizar lo conducente en lo relativo a la verificación de tianguis, mercados sobre ruedas y festividades que se realicen en sus respectivas demarcaciones de acuerdo con sus usos y costumbres.

CUARTO. En caso de incumplimiento al contenido del presente acuerdo, el INVEA y las Alcaldías les apercibirán para que cumplan con lo establecido. En caso de reincidencia, estas autoridades impondrán las medidas cautelares, de seguridad y las sanciones que correspondan, de conformidad con la normativa que aplica en la materia. (Gobierno de la Ciudad de México, 30 de abril de 2020, p. 3)

Para facilitar la lectura del Tercer Acuerdo de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México, a continuación, transcribo íntegramente su articulado:

TERCER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES EXTRAORDINARIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO PARA ATENDER LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR, EN CONCORDANCIA CON EL ACUERDO DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID- 19

PRIMERO. Se establecen como acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS- CoV2, que los sectores público, social y privado, de la Ciudad de México deberán implementar las siguientes medidas:

I. Se ordena la suspensión inmediata, del 01 al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la Ciudad de México, para disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población de la Ciudad de México;

II. Solamente podrán continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales:

- a) Las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria, como son las actividades laborales de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema de Salud de la Ciudad de México. También los que participan en su abasto, servicios y proveeduría, entre las que destacan el sector farmacéutico, tanto en su producción como en su distribución (farmacias); la manufactura de insumos, equipamiento médico y tecnologías para la atención de la salud; los involucrados en la disposición adecuada de los residuos peligrosos biológicos-infecciosos (RPBI), así como la limpieza y sanitización de las unidades médicas en los diferentes niveles de atención;
- b) Las involucradas en la seguridad ciudadana; la procuración e impartición de justicia;

- c) Las de los sectores fundamentales de la economía: financieros, notariales, el de recaudación tributaria, distribución y venta de energéticos, gasolineras y gas, generación y distribución de agua potable, industria de alimentos y bebidas, mercados, supermercados, tiendas de autoservicio, abarrotes y venta de alimentos preparados; servicios de transporte de pasajeros y de carga; producción agrícola, pesquera y pecuaria, agroindustria, industria química, productos de limpieza; ferreterías, servicios de mensajería, guardias en labores de seguridad privada; asilos y estancias para personas adultas mayores, refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; telecomunicaciones y medios de información; servicios privados de emergencia, servicios funerarios y de inhumación, servicios de almacenamiento y cadena de frío de insumos esenciales; reparaciones mecánicas; misceláneas y recauderías; elaboración y venta de pan, tortillerías, lavanderías y tintorerías; en su modalidad de servicio para llevar o entrega a domicilio a cafeterías, restaurantes, fondas, loncherías y cocinas económicas; venta de alimentos para procesar en tianguis y mercados sobre ruedas; así como actividades cuya suspensión pueda tener efectos irreversibles para su continuación;
- d) Las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y
- e) Las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables; a saber: agua potable, drenaje y saneamiento, energía eléctrica, gas, petróleo, gasolina, turbosina, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica, servicio de limpia, transporte y disposición final de residuos sólidos; entre otros que pudieran listarse en esta categoría.

III. Todas las actividades no mencionadas en la fracción anterior quedaran suspendidas, por ejemplo: obras privadas, turismo, establecimientos de hospedaje, tiendas departamentales, centros comerciales, pinturas, tiendas de ropa, zapaterías, salones de fiestas, salas de cine, teatros, auditorios, bares, cantinas, mueblerías, clubes privados, casinos, centros nocturnos, discotecas, antros y sus variables, baños de regadera y de vapor, gimnasios, deportivos, museos, zoológicos; centros de diversión de juegos electrónicos y/o de video, mecánicos y electromecánicos; boliches, billares, parques recreativos con acceso restringido y centros educativos en todos los niveles en la Ciudad de México, etcétera;

IV. Se suspenden todas las actividades públicas y privadas, incluyendo las religiosas, mayores a 25 personas y se exhorta para que las actividades menores al número señalado se suspendan temporalmente o, en su caso, guarden las medidas de sana distancia;

V. En todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberán observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas:

- a) Las personas deberán lavarse las manos frecuentemente;
- b) Las personas deberán estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);
- c) No saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia), y
- d) Todas las demás medidas de sana distancia vigentes, emitidas por la Secretaría de Salud Federal y de la Ciudad de México.

VI. Se exhorta a toda la población residente en la Ciudad de México, incluida la que arribe a la misma procedente del extranjero y de otras entidades, a no participar en actividades laborales esenciales, a cumplir resguardo domiciliario corresponsable del 01 al 30 de abril de 2020. Se entiende como resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible;

VII. El resguardo domiciliario corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad; estado de embarazo o puerperio inmediato; o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente si su actividad laboral se considera esencial; salvo en el caso del personal sector público adscrito al sector salud y al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, quienes se atenderán a lo establecido en el inciso c) del numeral PRIMERO del Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las Alcaldías, Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus COVID-19, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 19 de marzo de 2020. Por lo que deberán ponerse de acuerdo con sus jefes inmediatos, con el objeto de evitar la disminución de la atención a la población en esta Emergencia Sanitaria;

VIII. Una vez terminado el periodo de vigencia de las medidas establecidas en el presente Acuerdo, la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, emitirán los lineamientos para un regreso ordenado y escalonado a las actividades laborales, económicas y sociales de toda la población en la Ciudad de México;

IX. Todas las medidas establecidas en el presente Acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas.

SEGUNDO. - Se establece como acción extraordinaria para atender la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, el fortalecimiento del Consejo de Salud de la Ciudad de México, prevista en el artículo 23 de la Ley de Salud del Distrito Federal, con la participación como invitadas a las personas titulares de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, de la Agencia de Innovación Digital y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

TERCERO. Se instruye al Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) para que a partir del 2 de abril y hasta el 30 del mismo mes del presente año, realice las acciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de lo ordenado en el presente Acuerdo; las alcaldías coadyuvaran con esta actividad, además de realizar lo conducente en lo relativo a la verificación de tianguis, mercados sobre ruedas y festividades que se realicen en sus respectivas demarcaciones de acuerdo con sus usos y costumbres.

CUARTO. En caso de incumplimiento al contenido del presente acuerdo, el INVEA y las Alcaldías les apercibirán para que cumplan con lo establecido. En caso de reincidencia, estas autoridades impondrán las medidas cautelares, de seguridad y las sanciones que correspondan, de conformidad con la normativa que aplica en la materia.

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO. - Las personas titulares a que se refiere el numeral SEGUNDO del presente Acuerdo, integraran el Consejo de Salud de la Ciudad de México mientras persista la emergencia sanitaria.

TERCERO. - Queda sin efecto toda disposición administrativa que se oponga al presente Acuerdo.

Dado en la Residencia Oficial de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al 01 de abril de 2020. (Gobierno de la Ciudad de México, 30 de abril de 2020, pp. 2-3)

3. Examen del Trigésimo Séptimo Aviso del 21 de diciembre del 2020

Este Aviso fue publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 21 de diciembre de 2020. Es otro ejemplo a estudiar. Lo he seleccionado por dos motivos principales. El primero, porque, de hecho, acentúa el rigor de las violaciones de los derechos humanos, y el segundo, porque es posible verificar que, si bien en cada uno de los primeros acuerdos la determinación de imponer acciones extraordinarias se hace, como se dice en sus respectivos artículos transitorios, por tiempo determinado o perentorio; en los hechos, ha habido la determinación de prorrogar una y muchas veces cada uno de dichos términos, tal como se aprecia en este Trigésimo Aviso, cuyas medidas son “de aplicación inmediata, apremiante y obligatoria en la Ciudad de México, durante el periodo comprendido del 21 de diciembre de 2020 al 10 de enero de 2021, a efecto de contener y reducir el acelerado número de contagios”, en palabras de su artículo primero. Sobra advertir que este plazo ya se volvió a prorrogar hasta finales de enero.

A). Sobre su fundamentación

Transcribiré esta parte del aviso solo para verificar que no cambia la mención de los artículos ya conocidos, si acaso, varía un tanto el orden del listado de las leyes y reglamentos que se citan:

DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 4 párrafo cuarto, 122 Apartado A, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 fracción IV, 147, 403, 404 fracción XIII, 411 y 412 de la Ley General de Salud; 9 Apartado D, numeral 3 incisos b), c) y d) y 32 Apartado A, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 7, 10 fracciones IV y XXII, 12, 16, 20 fracción V y 21 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 7 fracción I, 16 fracción XVIII, 79, 80 fracciones I y VII y 108 fracción VI de la Ley de Salud del Distrito Federal; 11 primer párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México; 9 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México; así como 13 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 21 de diciembre de 2020, p. 2)

La firmante de esta clase de decretos, acuerdos, avisos sigue en la creencia de tener facultad expresa en alguno de los artículos insertos en dicho encabezado para quebrantar toda clase de derechos humanos y sumir en la ruina económica a muchísimas empresas y

negociaciones. Es una falsa creencia, muy fácil de verificar, desde luego, por sus propios abogados, quienes saben sobradamente que la única vía constitucional para combatir el coronavirus es la prevista en el artículo 29 constitucional, precepto nunca incorporado a estos formatos para la debida fundamentación y motivación, peor aún, oficialmente rechazado por parte de nuestras autoridades, determinaciones personalísimas, imposibles de justificar.

B). Sobre sus considerandos

Este trigésimo séptimo aviso tiene diez considerandos. En cada uno de los nueve primeros se justifica la emisión de este trigésimo séptimo aviso, por el fracaso total de cada una de las medidas impuestas a partir del 11 de marzo de 2020, día en que la Organización Mundial de la Salud consideró como pandemia mundial la aparición y propagación del virus Sars-CovD-19, según dice el primer considerando:

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud consideró como pandemia mundial la aparición y propagación del virus Sars-Cov-2 (COVID-19). (Gobierno de la Ciudad de México, 21 de diciembre de 2020, p. 2)

El segundo recuerda quiénes son las autoridades sanitarias en la Ciudad de México, que han sido incompetentes en la toma de esta clase de medidas violatorias de derechos humanos e incapaces de hacer frente con mínima eficacia a la pandemia entre los habitantes de la Ciudad de México. En la primera parte de este segundo considerando se cita a dichas autoridades:

Que en la Ciudad de México son autoridades sanitarias las personas titulares de la Jefatura de Gobierno, de la Secretaría de Salud Federal, de la Secretaría de Salud local y de la Agencia de Protección Sanitaria. (Gobierno de la Ciudad de México, 21 de diciembre de 2020, p. 2)

Después, cada uno de los siguientes siete considerandos enumera diversas determinaciones oficiales, que han resultado absolutamente insatisfactorias:

Que el 31 de marzo del 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Aviso por el que se da a conocer la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salud de la Ciudad de México,

Que con fecha 29 de mayo de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Sexto Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Ejecución del Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México y se crea el Comité de Monitoreo,

Que el 4 de diciembre de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Trigésimo Tercer Aviso por el que se da a conocer el color del Semáforo Epidemiológico de la Ciudad de México,

Que con fecha 04 de diciembre de 2020 fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Décimo Primer Acuerdo por el que se suspenden los términos y plazos inherentes a los procedimientos administrativos,

Que el 11 de diciembre de 2020 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Trigésimo Cuarto Aviso [...]

Que de conformidad con el Acuerdo [...] publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2020 [...] (Gobierno de la Ciudad de México, 21 de diciembre de 2020, pp. 2-3)

Por el último y décimo considerando, se pretende justificar la legalidad de este trigésimo séptimo aviso:

Que en sesión de fecha 20 de diciembre de 2020 y derivado de que la Ciudad se encuentra en Semáforo ROJO con ALERTA POR EMERGENCIA SANITARIA DE COVID-19, el Comité de Monitoreo determinó diversas medidas de protección a la salud para disminuir la curva de contagios; por lo que se emite el siguiente:

TRIGÉSIMO SÉPTIMO AVISO POR EL QUE EL COMITÉ DE MONITOREO ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD PARA DISMINUIR LA CURVA DE CONTAGIOS, DERIVADO DE QUE LA CIUDAD SE ENCUENTRA EN SEMÁFORO ROJO DE MÁXIMA ALERTA POR LA EMERGENCIA DE COVID-19. (Gobierno de la Ciudad de México, 21 de diciembre de 2020, p. 3)

C). Sobre su contenido

Transcribiré cada uno de sus artículos. Sus enunciados son simples y se entienden de sobra, particularmente por cada uno de los nueve millones que tiene la ciudad capital, que los sufren, sin eufemismo alguno, en cuerpo y alma. Solo trataré de resaltar con letras negras y subrayado algunas de sus expresiones, insisto, invitando a la reflexión.

PRIMERO. El Comité de Monitoreo de la Ciudad de México, con base en los indicadores epidemiológicos de las autoridades sanitarias de los ámbitos federal y local, principalmente los relacionados con los altos índices de ocupación hospitalaria por casos sospechosos o confirmados de COVID-19, determinó necesaria la implementación de medidas de protección a la salud extraordinarias, de aplicación inmediata, apremiante y obligatoria en la Ciudad de México, durante el periodo comprendido del 21 de diciembre de 2020 al 10 de enero de 2021, a efecto de contener y reducir el acelerado número de contagios.

SEGUNDO. Toda actividad en la Ciudad de México PERMANECERÁ CERRADA, con excepción de las consideradas como esenciales para el funcionamiento de la Ciudad y, por lo tanto, serán las únicas autorizadas para operar durante la emergencia sanitaria por COVID-19, cumpliendo de manera estricta y rigurosa con las medidas sanitarias generales establecidas, así como las específicas aplicables a cada sector, mismas a continuación se señalan:

1. Actividades relacionadas con atención de la salud;
2. Manufacturas;
3. Construcción;
4. Telecomunicaciones;
5. Producción y venta de alimentos y abarrotes;
6. Venta de alimentos preparados (únicamente servicio para llevar o entrega a domicilio);
7. Producción y venta de medicamentos y material de curación;
8. Bancos;
9. Servicios de hospedaje;
10. Servicios públicos (seguridad, agua, obra pública, tributarios y los necesarios para la operación); y
11. Cadena de servicios y proveedurías para sectores esenciales.

El listado detallado de establecimientos mercantiles cuyos giros se encuentran dentro de las actividades comprendidas en el presente ordinal, podrá ser consultado en el siguiente enlace electrónico medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx

TERCERO. El aforo máximo permitido con el que podrán operar los establecimientos mercantiles que desarrollen alguna de las actividades esenciales será del 30%. Únicamente permitirán el acceso a una persona por familia o grupo, a menos de que se acompañe por un menor, persona mayor o con discapacidad.

CUARTO. Las actividades que no se encuentren dentro del listado previsto en el ordinal SEGUNDO del presente Aviso (como tiendas departamentales, plazas y centros comerciales), deberán permanecer cerradas.

QUINTO. En los perímetros A y B del Centro Histórico de la Ciudad de México, PERMANECERÁ CERRADA TODA ACTIVIDAD, incluidas las esenciales, con excepción de la venta de alimentos (únicamente en su modalidad de servicio para llevar o entrega a domicilio), así como aquellos establecimientos mercantiles cuyo giro sea de farmacia u hospedaje.

La Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México implementará, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la Autoridad del Centro Histórico, las medidas necesarias para cerrar las vialidades y pasos peatonales de los perímetros A y B del Centro Histórico de la Ciudad de México; asimismo, establecerá los mecanismos de dosificación peatonal y vehicular indispensables, a fin de minimizar la movilidad en dicha zona.

SEXTO. En todo el territorio que comprende la Ciudad de México se suspende de manera alternada en las 16 Alcaldías, las actividades relacionadas con la venta de bebidas alcohólicas en todas sus graduaciones los días viernes, sábados y domingos, en los establecimientos mercantiles que operen como tiendas de abarrotes, supermercados con licencia para venta de vinos y licores, tiendas de autoservicio o cualquier otro similar en los que se expendan bebidas alcohólicas de cualquier graduación, incluyendo el servicio a domicilio, para llevar o en línea, en el que se comercialicen u obsequien bebidas alcohólicas para el consumo humano, conforme a los Acuerdos emitidos por las Alcaldías correspondientes.

SÉPTIMO. Las personas físicas o morales titulares o responsables de las actividades señaladas como esenciales deberán cumplir de manera estricta las siguientes medidas de protección a la salud, así como las generales y específicas establecidas para cada sector, consultables en el siguiente enlace electrónico <https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/>

- 1.- Uso obligatorio de cubrebocas** en todo momento para el personal y asistentes durante su permanencia en las instalaciones;
- 2.- Colocar filtros sanitarios para la detección de síntomas y toma de temperatura para el ingreso del personal, proveedores y clientes. No se permitirá la entrada a quienes presenten temperatura mayor a 37.5o C; 3.- Garantizar la sana distancia de 1.5 metros entre personas;

4.- Desinfectar constantemente las superficies y objetos con las que las personas tengan contacto, así como las demás áreas de uso común;

5.- Habilitar y definir sentidos de circulación para la entrada y salida;

6.- Colocar en la entrada y espacios de uso común, dispensadores de gel antibacterial con 70% de alcohol;

7.- Privilegiar la ventilación natural. De no ser posible, el sistema de ventilación solo podrá operar con inyección de un mínimo de 40% del exterior. La recirculación del aire al interior está prohibida. Se deberá realizar frecuentemente la desinfección y limpieza de filtros;

8.- Los establecimientos mercantiles que cuenten con una plantilla presencial de 100 o más personas por cada centro de trabajo, **deberán realizar a su costa** y de manera quincenal, pruebas rápidas de antígeno, o bien, en RT-PCR de reacción en cadena de la polimerasa, para la detección del virus SARS-CoV-2, mismas que deberán ser aplicadas en los laboratorios clínicos o lugares autorizados para realizar pruebas COVID-19 en la Ciudad de México, a por lo menos el 10% de la totalidad de dicha plantilla, ya sea de forma individual o grupal, en los términos previstos en ordinal DÉCIMO TER de los Lineamientos para la Ejecución del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México, modificados mediante Aviso publicado el 11 de diciembre de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 492 Bis;

9.- Implementar el “Sistema para la identificación de Espacios Cerrados QR”, en los términos del ordinal CUARTO del Trigésimo Primer Aviso por el que se da a conocer el color del Semáforo Epidemiológico de la Ciudad de México, se establecen diversas medidas de protección a la salud que deberán observarse derivado de la Emergencia Sanitaria por COVID-19 y se modifican los Avisos Decimo y Trigésimo por los que se dio a conocer el Color del Semáforo Epidemiológico de la Ciudad de México, publicado el 20 de noviembre de 2020 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y

10.- Toma de temperatura de los empleados diariamente, en caso de que su temperatura sea mayor a 37.5° C, deberán autorizarles 15 días de resguardo domiciliario, tanto al trabajador como aquellos con quienes tuvo contacto estrecho. Asimismo, deberán dar aviso inmediato a las autoridades de la Ciudad de México, a través del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) o de las herramientas digitales disponibles (SMS, sitio web), a fin de que la autoridad dé seguimiento y ordene las medidas sanitarias que deba tomar el establecimiento para la contención y control de contagios.

OCTAVO. Las personas habitantes, vecinas y transeúntes de la Ciudad de México **deberán observar** las siguientes medidas sanitarias:

1. Evitar salir de casa, salvo que sea estrictamente indispensable:

2. En caso necesario de salir, uso obligatorio de cubrebocas:

3. Usar gel antibacterial y lavado de manos frecuente:

4. Mantener la distancia de 1.5 metros entre personas:

5. Evitar reuniones, fiestas, posadas y celebraciones con amigos y familiares; y

6. Ante la presencia de algún síntoma compatible con los del COVID-19, aislarse y dar aviso inmediato a través de LOCATEL o de los siguientes medios: a) mensaje de texto gratuito (SMS) con la palabra “Covid ” al número 51515; b) ingresar a la página de internet <https://test.covid19.cdmx.gob.mx/> c) llamando al número telefónico de Local 55-5658-1111; o d) enviando un mensaje directo a la cuenta oficial del Gobierno de la Ciudad de México en Facebook (<https://www.facebook.com/GobiernoCDMX/>) con la palabra “Covid ”.

NOVENO. Se instruye a la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo para que, en el ámbito de sus atribuciones, **lleve a cabo las inspecciones encaminadas a vigilar el cumplimiento del presente Aviso** y la aplicación de la normativa referente a las medidas preventivas de seguridad, higiene y **sana distancia** en las empresas cuyas actividades se encuentren operando por ser esenciales.

DÉCIMO. **Se reitera la prohibición** para celebrar todo tipo de verbenas, romerías, fiestas patronales, posadas o cualquier otro festejo similar en los pueblos, barrios, comunidades y colonias de la Ciudad de México, que implique la concentración de personas. Asimismo, queda prohibida la venta de alimentos preparados en vía pública.

DÉCIMO PRIMERO. En los tianguis y mercados sobre ruedas, **solo podrán comercializarse** productos de canasta básica, alimentos para llevar y aquellos bienes que en coordinación con las Alcaldías se determinen, cumpliendo estrictamente los lineamientos, protocolos y/o guías de medidas de protección a la salud establecidas.

DÉCIMO SEGUNDO. **Se instruye al Instituto de Verificación Administrativa para que intensifique la supervisión y vigilancia a los establecimientos mercantiles que se encuentren operando, a efecto de comprobar el cumplimiento de las medidas sanitarias generales y específicas de protección a la salud establecidas para cada sector.**

En caso de que en las visitas de supervisión y vigilancia se constate algún incumplimiento, la autoridad verificadora ordenará la suspensión inmediata temporal total o parcial de la actividad hasta por 15 días naturales, sin perjuicio de cualquier otra sanción que corresponda.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO. El presente Aviso entrará en vigor el día de su publicación.

TERCERO. A la entrada en vigor del presente Aviso, queda sin efectos toda disposición que contravenga el contenido del mismo.

Dado en la Residencia Oficial de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a los 21 días del mes de diciembre de 2020.- LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE

MÉXICO, DRA. CLAUDIA SHEINBAUM PARDO. - FIRMA. (Gobierno de la Ciudad de México, 21 de diciembre de 2020, pp. 3-5)

Siguen firmas refrendatarias.

Como se aprecia, en la Ciudad de México, y en todos los rincones del país, se desmoronó el Estado de derecho no sólo en términos formales jurídicos constitucionales, sino en los hechos de cada día, por la parálisis total y brutal impuesta por el “quédate en casa” a cada uno de las y los mexicanos, y no a partir de una hora determinada por la tarde-noche y hasta otra hora definida por la mañana del día siguiente (en que consiste el toque de queda), sino por las veinticuatro horas de cada día; de cada día de la semana, y de cada una de las semanas de cada mes; y por los 12 meses que ya han transcurrido.

Insisto, sobre todo, en los hechos, por la parálisis total de nuestras instituciones sociales, públicas y privadas, por la inmovilidad total de nuestras actividades económicas, culturales, cívicas y políticas. Un detenimiento tan brutal como inútil, decretado enteramente a espaldas de la constitución.

Vivimos inmersos en caos social e institucional total, con altísimos ribetes de mentiras oficiales y de incredulidad social, guiados por un presidencialismo exacerbado.

Capítulo Cuarto

Sobre la Responsabilidad, Personal y del Estado

Sumario: *I. Introducción. II. Sobre la responsabilidad personal. III. Sobre la responsabilidad del estado*

I. Introducción

En México, el ordenamiento jurídico está lleno de leyes que tipifican y castigan toda clase de ilícitos y de instancias encargadas de aplicarlas y de castigar dichos delitos, desde el moral, calificado por el presidente de la república, de quien, o de quienes se salten las filas de espera para ser vacunados, hasta los delitos de traición a la patria. Pero, por mero contraste, en México, reina y prevalece la impunidad total, tantas veces denunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A mí me toca explicar puntos relacionados con la responsabilidad personal y la responsabilidad del Estado por las violaciones de derechos humanos, así como por los inmensos perjuicios causados a terceras personas y, en general, a la economía nacional, por el indebido control de la pandemia del coronavirus, según se aprecia a partir de la simple lectura, entre otros muchos, de los acuerdos y decretos analizados en este estudio.

II. Sobre la Responsabilidad Personal

Todos los ilícitos, civiles, administrativos y penales, por referirme únicamente a esas tres categorías, se castigan o se sancionan a partir del acto o de la omisión del agente que realiza la acción ilícita tipificada por las normas. El artículo 7 del Código Penal Federal, dice “delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales” (Cámara de Diputados, 19 de febrero de 2021, p. 3).

Aquí y ahora, no me toca a mí hacer la imputación directa de cargo alguno a ninguna de las autoridades o servidores públicos. Trataré de explicar el sistema o los sistemas de responsabilidad personal que pueden aplicarse a las autoridades por los actos y, en su caso, por las omisiones en el manejo jurídico de la pandemia del coronavirus y, más en particular, de los actos y omisiones de dichas autoridades relacionadas con la aprobación y aplicación del contenido de cada uno de los acuerdos y decretos examinados, porque, como lo indica la Iniciativa de José M. Rodríguez (1917) “es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros con esta tarea y se le pueda, naturalmente, exigir la responsabilidad del mal funcionamiento de las disposiciones que el Gobierno ha dictado para resolver tan importante problema”.

1. Actos y, en su caso, omisiones

La constitución mexicana solamente regula las emergencias que puedan causar graves riesgos a la sociedad, como la pandemia del coronavirus, en el artículo 29 y en la fracción XVI del artículo 73.

Después de leer con cuidado cada uno de los acuerdos y de los decretos, se sabe que el gobierno federal aplicó lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 constitucional. Jamás intentó o empleó lo establecido en el artículo 29 constitucional.

Voy a personalizar un poco este punto para mostrar cómo habría procedido su servidor, al estar en la silla del secretario de Salud, diciendo que yo, y, desde luego, el amable lector con mejor inteligencia, después de conocer bien las disposiciones constitucionales, y en el supuesto personal de tener que hacer frente a la pandemia proveniente de China, nunca habría dudado en aplicar inmediatamente, como medidas preventivas indispensables, la orden de cerrar absolutamente todos y cada uno de los ingresos al territorio mexicano, fundando y

motivando mi orden sobre lo dispuesto en la Base 2ª y Base 3ª de la fracción XVI del artículo 73.

Yo habría emitido la orden en el acto mismo de tomar conocimiento cierto, o validado, como dice la iniciativa de José M. Rodríguez, de la capacidad de propagación del coronavirus. Y hubiese proferido la orden o las órdenes de viva voz, o por el medio más rápido y directo, a todas las autoridades administrativas del país, para que le dieran inmediatamente cumplimiento “ejecutivo” y responsablemente, o bajo la más estricta e inexcusable responsabilidad personal.

Cerradas las fronteras y los ingresos, avisaría de viva voz al presidente de la república, solicitando que tuviera a bien “sancionar” lo ordenado por mí. Acto seguido le recomendaría que tuviera a bien dirigirse al Congreso de la Unión para recibir la autorización expresa, mediante el acto o los actos legislativos que procedieran, para restringir, suspender y aún vulnerar derechos, precisamente en los términos de lo dispuesto en el artículo 29.

En mi opinión, así se debieron hacer las cosas, porque así es como está previsto que se hagan en la constitución. Porque, haciéndolo así, y no de otra manera, efectivamente habría autorización constitucional del Congreso de la Unión para restringir, suspender, y aún vulnerar derechos humanos y, desde luego, habría autorización constitucional para causar ciertos perjuicios a terceras personas o a la economía nacional. Insisto, habiendo la previa autorización constitucional, y según los mandatos del Congreso de la Unión, no habría responsabilidad personal alguna ni para el secretario de Salud, ni para las autoridades encargadas de hacer cumplir esas primeras e indispensables medidas, como cualesquiera otras que hubiere ordenado el Congreso de la Unión.

En los hechos, y de conformidad con el contenido de los acuerdos y decretos, el gobierno mexicano tomó la determinación de aplicar única y exclusivamente lo dispuesto en la fracción XVI, lo ordenado en la Ley de Salud y lo establecido en el reglamento interior del Consejo de Salubridad General.

Las aplicaciones se hicieron con muchísimo retraso y, lo peor del caso, se desacató la orden de cerrar las fronteras y los ingresos al país, que era el único objeto preciso previsto en la Base 2ª y en la Base 3ª. Hubo restricción, suspensión y violación masiva de derechos humanos y una causación de inmensos daños y perjuicios a terceras personas y a la economía. Todo ello sin la autorización del Congreso de la Unión.

Creo que son muy diferentes los efectos jurídicos que se siguen al hacer lo que ordena el artículo 29; o el hacer las cosas fuera de todo cauce constitucional y legal.

Evidentemente, cabe apreciar, en los términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 29, compromiso personal por la inconstitucionalidad y la invalidez de las medidas; e inclusive responsabilidad por los daños causados. No se debe olvidar nunca que está vigente el principio de la inviolabilidad de la constitución y, más en particular, el de la inviolabilidad de la persona humana, de su familia, de su domicilio, de sus papeles y posesiones, de lo que habla el párrafo primero del artículo 16, el cual invalida cualquier acto que simplemente llegue a “molestarnos”.

2. Los sistemas de responsabilidad de posible aplicación

Diré que, tratándose de ilícitos cometidos por los altos funcionarios, se debe revisar el sistema de responsabilidad regulado en la constitución, bajo el título IV, que va del artículo 108 al 114.

Después, de conformidad con las apreciaciones del Ministerio Público, se podrán revisar otras leyes, como las que regulan la responsabilidad de los servidores públicos y, desde luego, se deberá hacer uso de lo dispuesto en el Código Penal Federal y, en su caso, la legislación vigente en la Ciudad de México que resulte aplicable; también habrá que aplicar lo establecido en los respectivos códigos civiles, siempre en materia de responsabilidad por los daños causados y exigibles por esta vía civil.

3. Sobre la responsabilidad de los señores ministros de la suprema corte

No cumplieron en tiempo y forma con los mandatos que el último párrafo del artículo 29 constitucional les impone. Hay aquí una omisión muy grave, extremadamente grave, en virtud de la cual tenían que haber sido ya procesados, al menos, mediante los trámites del juicio político, por actos y omisiones, dice el artículo 109, fracción I, que “redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 303).

Y sin perjuicio de aplicarles algunos tipos penales, como los previstos en el artículo 225, fracciones VII y VIII, cuyos enunciados cito:

Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan **un daño** o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII.- **Retardar o entorpecer** maliciosamente o por negligencia la administración de justicia. (Cámara de Diputados, 19 de febrero de 2021, p. 74).

A mí me gustaría que se les aplicaran los tipos penales de dos decretos históricos, uno del 24 de marzo de 1813 y el otro del 17 de abril de 1821, porque, además de proteger el bien de la inviolabilidad del texto constitucional, defienden los bienes en particular contenidos en dicha constitución. Por ejemplo, la libertad es el bien más y mejor protegido por estos dos decretos, mediante la creación de, cuando menos, quince tipos penas diferentes.

Son dos decretos, uno expedido por las Cortes de Cádiz (18010-1813) y el otro por las Cortes de Madrid (1820-1822), a los que fueron diputados en representación por la Nueva España. Y la importancia de estos dos decretos radica en que fueron declarados vigentes en el México independiente y, de hecho, se aplicaron durante todo el siglo XIX, por ejemplo, para hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad que, en los juicios de amparo, realiza el acto de violación que reclaman los quejosos por dicha vía de los juicios de amparo. Por ejemplo, en una ejecutoria del 15 de enero de 1881, expedida por la Suprema Corte sus puntos resolutive fueron:

1°. Se confirma en todas sus partes la sentencia pronunciada.

2°. Se consigna al tribunal competente al jefe Político del Centro y al Alcaide de la cárcel de Querétaro, para que se averigüe la responsabilidad en que hubieren incurrido con motivo de los maltratamientos que ha sufrido Francisca Olvera en la prisión.

¿Qué decía la sentencia que es revisada por la Suprema Corte? He aquí lo que menciona el punto resolutivo segundo:

Segundo: la misma justicia de la Unión ampara y protege a Francisca Olvera contra el maltratamiento que recibe en la prisión y consiente y tolera el C. Prefecto, por violarse con él las garantías otorgadas en el artículo 21 y parte final del artículo 19 de la Carta Fundamental.

A). Los tipos penales regulados en el decreto del 24 de marzo de 1813

Por el primer decreto de 1813 se castiga el delito de los jueces, conocido como delito de prevaricación (capítulo I), y se castiga el mismo delito cometido por los demás servidores públicos, (capítulo II).

Este decreto define la prevaricación como un obrar contra derecho, por muy diferentes motivos o causas. Cito algunos de sus artículos:

Artículo I. Son prevaricadores los jueces que a sabiendas juzgan contra derecho por afecto o por desafecto hacia alguno de los litigantes.

La pena que se impone a esta conducta viene en el artículo II:

Artículo II. El magistrado o juez de cualquier clase que incurra en este delito, será privado de su empleo, e inhabilitado perpetuamente para obtener oficio ni cargo alguno, y pagará a la parte agraviada todas las costas y perjuicios. Si cometiese la prevaricación en alguna causa criminal, sufrirá, además, la misma pena, que injustamente hizo sufrir al procesado.

Artículo III. Si el magistrado o juez juzgase contra derecho, a sabiendas, por soborno o por cohecho, esto es, porque a él o a su familia le hayan dado o prometido alguna cosa, sea dinero u otros efectos, o esperanzas de mejor fortuna, sufrirá, además de las penas prescritas en el precedente artículo, la de ser declarado infame, y pagar lo recibido con el tres tanto para los establecimientos públicos de instrucción.

...

Artículo VII. El magistrado o juez que por falta de instrucción o por descuido falle contra ley expresa, y el que por contravenir a las leyes que arreglan el proceso dé lugar a que el que haya formado se reponga por el tribunal superior competente, pagará todas las costas y perjuicios, y será suspenso de empleo y sueldo por un año. Si reincidiese, sufrirá igual pago, y será privado de empleo, e inhabilitación para volver a ejercer la judicatura. (Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, 1813, p. 1)

Y siguen tipificándose diferentes conductas del delito de prevaricación. Posteriormente, en el capítulo II, se define la prevaricación para los empleados públicos:

Artículo I. Los empleados públicos de cualquier clase, que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares, son también prevaricadores, y se les castigará con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando, además, sujetos a cualquier otra pena mayor que les esté impuesta por las leyes especiales de su ramo.

Artículo II. Si el empleado público prevaricase por soborno o por cohecho en la forma prevenida con respecto a los jueces, será castigado como éstos.

Artículo III. El empleado público que por descuido o ineptitud use mal de su oficio, será privado de empleo, y resarcirá los perjuicios que haya causado, quedando, además, sujeto a otras penas que le estén impuestas por las leyes del ramo.

Artículo IV. Los empleados públicos de todas clases serán también responsables por las faltas que cometan en el servicio sus respectivos subalternos, si por omisión o tolerancia diesen lugar a ellas, o dejasen de poner inmediatamente para corregirlos el oportuno

remedio. (Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, 1813, p. 1)

B). Los tipos penales regulados en el decreto de 1821

Este segundo decreto, que es aprobado por las Cortes Ordinarias de 1821, en los hechos era el capítulo tercero del Proyecto de 1813, del cual aquellas Cortes Extraordinarias nada más alcanzaron a aprobar los dos primeros capítulos. Después, las Cortes Ordinarias discutieron el tercer capítulo sin que tampoco pudieran aprobarlo, motivo por el cual las Cortes del Trienio Liberal español lo tomaron como propio y lo aprobaron como un decreto nuevo.

Este decreto de 1821, que estuvo aplicándose en México después de su independencia, se conoce como decreto de conspiradores, debido a que “conspirador” es un tipo penal que se aplica a quien vulnera precepto alguno de la constitución, tal como lo explica Ponciano Arriaga en su intervención. Veamos, brevemente, y de manera selectiva, alguno de los tipos penales establecidos en este decreto:

33°. Además de los casos expresados, la persona de cualquier clase y condición que sea, que en cualquier otro punto contravenga con conocimiento a disposición expresa de la Constitución, perderá el empleo que obtenga, resarcirá todos los perjuicios que cause, y quedará inhabilitado por cuatro años para obtener otro oficio o cargo alguno. El mismo resarcimiento con suspensión de empleo y sueldo por un año se impondrá a cualquiera que por falta de instrucción o por descuido quebrante alguna otra disposición expresa de la Constitución, y si fuere juez o magistrado se le aumentará por un año más la suspensión.

...

34°. Todos los delitos contra la Constitución, comprendidos en los 33 primeros artículos de esa ley, causarán desafuero, y los que los cometan serán juzgados por la jurisdicción ordinaria.⁷

III. Sobre la Responsabilidad del Estado

Cabe recordar, brevemente, que, por reforma del 14 de junio de 2002, fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformó el rubro del título IV de la constitución y algunos artículos de su texto, entre ellos el 113, para incorporar la materia relativa a la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano:

Título Cuarto
De las responsabilidades de los Servidores
Públicos, Particulares Vinculados con Faltas
Administrativas Graves o Hechos de Corrupción,
y Patrimonial del Estado
(CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 301)

Muy estrafalario título. Pero, bueno, ahí aparece por primera vez en la constitución mexicana una expresión relativa a la responsabilidad del Estado, que tampoco tenía por qué

⁷ Para un estudio detenido sobre estos decretos y su vigencia en el México independiente, véase, entre otros, nuestros libros: *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo)*, edición de la imprenta de la UNAM, México, 1978; así como el libro, en donde se incorpora el proceso de aprobación de estos decretos, *Algunos documentos para el estudio del origen del Juicio de amparo 1812-1861*, edición de la imprenta de la UNAM, México, 1987.

incorporarse ni a este inútil título, ni al artículo 113, reformado por este mismo decreto del 14 de junio de 2002, para decir lo siguiente:

Artículo 113. ...

...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. (CPEUM, 11 de marzo de 2021, p. 313)

Posteriormente, por otra reforma, ahora del 27 de mayo de 2015, fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, este segundo párrafo del artículo 113 constitucional pasó a ser último párrafo del artículo 109, que es en donde se encuentra en este momento.

La previsión constitucional, insisto, del ahora último párrafo del artículo 109, es una previsión muy correcta y muy apropiada desde el punto de vista de su enunciación. Ya ha sido desarrollada mediante la llamada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del 31 de diciembre de 2004, fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

No es mi intención entrar en el estudio detallado de esta materia. Me remito a los diferentes estudios que se han publicado. En particular, por ejemplo, me puedo referir a un excelente estudio, hecho por Alberto Pérez Dayán, intitulado *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, expuesto en una conferencia dictada 31 de marzo de 2005 en el Seminario sobre “La nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado” y luego publicado en la *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 20, de 2005, página 157 y siguientes. Insisto, es un excelente análisis, que el ahora ministro ha actualizado desde sus planteamientos jurisprudenciales.

Álvaro Castro Estrada ha estudiado el tema con mucho acierto desde antes de que apareciera la reforma mencionada de 2002, la cual estudia en su libro *Nueva garantía constitucional -la responsabilidad patrimonial del Estado*, de la editorial Porrúa, México 2002; poco después, el mismo autor publica en la *Revista Cuestiones Constitucionales*, número 8, enero-junio México 2003, páginas de la 205 a la 242, el artículo *Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana*; Zulema Mosri Gutiérrez ha publicado un buen artículo que titula *Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley General de Víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción*, en la *Revista de Estudios Constitucionales*, número 33, México julio-diciembre de 2015.

Y se pueden revisar otros varios trabajos, como los incorporados a la obra *La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Avances y Retos*, de la editorial Tirant lo Blanch, México 2020, donde se recogen diversas colaboraciones de quienes participaron a finales de 2018 en el “Seminario Internacional La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Avances y retos”.

Para los efectos de esta investigación, es suficiente dejar constancia del principio constitucional y de los términos de su enunciado para concluir que el Estado mexicano ha contraído una inmensa responsabilidad por los daños y perjuicios causados mediante todas y cada una de las medidas incorporadas a los acuerdos y decretos estudiados en esta investigación.

Sobra indicar que el debate de la Asamblea Constituyente de 1857 acepta no sólo la posibilidad de causar perjuicios a los mexicanos en estos estados de excepción o de suspensión de garantías, sino que también admite que el Estado se haga cargo de tales perjuicios. José María Mata, miembro de la comisión lo reconoce de la siguiente manera:

En los (casos) de conflicto es indudable que suele ser necesario el estado de sitio, y si la autoridad comete alguna injusticia, será reparable. Por esto la Comisión ha querido en todo caso salvar la vida del hombre. (Zarco, 1857, p. 388)

Por ejemplo, a mí me gustaría que el ministro Pérez Dayán y sus compañeros de sala aplicaran los conceptos de algunas de sus tesis en materia de responsabilidad del Estado al incomparable reto que plantean los perjuicios y daños causados por los contenidos de los acuerdos y decretos aquí estudiados.

Referencias Bibliográficas de la Obra

- Barragán, J. (2013). Estudios sobre las Cortes de Cádiz y su influencia en México, edición de Tirant lo Blanch, México.
- Boletín Oficial del Estado. (1 de junio de 1981). Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio. España.
- Cámara de Diputados. (19 de febrero de 2021). Código Penal Federal.
- Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Congreso de Apatzingán. (1814). Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos.
- Congreso de la Unión. (19 de febrero de 2021). Ley General de Salud.
- Consejo de Salubridad General. (2009). Reglamento Interior.
- Constitución de Apatzingán. (1814). Principios o elementos constitucionales. Capítulo V.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857. (2017). Edición digital EPUB. Museo de las Constituciones, México.
- Cruz Covarrubias, A. (2017). *Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones*, de la editora Tirant lo Blanch, México.
- Diario Oficial de las Federación [DOF]. (23 de marzo de 2020). Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.
- DOF. (24 de marzo de 2020). ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- DOF. (27 de marzo de 2020). DECRETO por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- DOF. (30 de marzo de 2020). ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- DOF. (31 de marzo de 2020). ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.
- Fix-Zamudio, H. (septiembre-diciembre de 2004). Los estados de excepción y de defensa de la Constitución. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, volumen 37, número 111, México.
- García, G. (1870). Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Sesión del día 13 de diciembre de 1811. Madrid, España.
- Gobierno de la Ciudad de México. (19 de mayo de 2011). CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL. Gaceta Oficial.
- Gobierno de la Ciudad de México. (26 de febrero de 2018). LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO. Gaceta Oficial.

- Gobierno de la Ciudad de México. (19 de marzo de 2020). ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER A LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DE LAS ALCALDÍAS, DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA DE SALUD A IMPLEMENTARSE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, CON MOTIVO DEL VIRUS COVID-19. Gaceta Oficial. No. 306. XXI época.
- Gobierno de la Ciudad de México. (20 de marzo de 2020). ACUERDO POR EL QUE SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS Y PLAZOS INHERENTES A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y TRÁMITES Y SE OTORGAN FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19. Gaceta Oficial. No. 307. XXI época.
- Gobierno de la Ciudad de México. (23 de marzo de 2020). PRIMER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE ACTIVIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y CENTROS EDUCATIVOS QUE SE SEÑALAN, ASÍ COMO LOS EVENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS MAYORES A 50 PERSONAS, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO DE COVID-19. Gaceta Oficial. No. 310. XXI época.
- Gobierno de la Ciudad de México. (30 de marzo de 2020). SEGUNDO ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID19. Gaceta Oficial. No. 313. XXI época.
- Gobierno de la Ciudad de México. (31 de marzo de 2020). AVISO POR EL QUE SE DA A CONOCER LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR DEL CONSEJO DE SALUD DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN CONCORDANCIA CON LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL, PARA CONTROLAR, MITIGAR Y EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19. Gaceta Oficial. No. 314. XXI época.
- Gobierno de la Ciudad de México. (1 de abril de 2020). TERCER ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINAN ACCIONES EXTRAORDINARIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO PARA ATENDER LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE FUERZA MAYOR, EN CONCORDANCIA CON EL ACUERDO DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL, CON EL PROPÓSITO DE EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL COVID-19. Gaceta Oficial. No. 315. XXI época.
- Gobierno de México. (22 de enero de 2020). Acciones de preparación y respuesta ante nuevo coronavirus (2019- nCoV) para la protección de la salud en México. Comunicado.
- Gobierno de México. (30 de enero de 2020). Se reúne de forma extraordinaria el Comité Nacional para la Seguridad en Salud. Comunicado.
- Gobierno de México. (4 de febrero de 2020). Acciones diplomáticas y consulares del gobierno de México frente al surgimiento del coronavirus en China. Comunicado.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (2016). Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo I. Secretaría de Educación Pública en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (2016). Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II. Secretaría de Educación

- Pública en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. (2016). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo III. Secretaría de Educación Pública en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Junta Inaugural del Congreso Constituyente. (23 de febrero de 2013). Discurso y entrega de proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, Querétaro, 1.º de diciembre de 1916.
- López Obrador, A. M. (21 de noviembre de 2020). Intervención del presidente Andrés Manuel López Obrador en la Cumbre Virtual de Líderes del G20. <https://lopezobrador.org.mx/2020/11/21/intervencion-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-la-cumbre-virtual-de-lideres-del-g20/>
- Nieto, R. M. et. Al. (1994). *El debate de la constitución de 1857. Edición de la H. Cámara de Diputados*. Tomo 3. México.
- Organización Mundial de la Salud (11 de marzo de 2020). Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19-11 March 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Orlando Melo, J. (2014). *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815. Centro de Historia Honda*, Bogotá, Colombia.
- Organización Panamericana de la Salud. (28 de febrero de 2020). Actualización Epidemiológica Nuevo coronavirus (COVID-19). <https://www.paho.org/sites/default/files/2020-02/2020-feb-28-phe-actualizacion-epi-covid19.pdf>
- Real Academia de la Lengua Española. (1980). *Violar*.
- Rodríguez, J. M. (1917). *Iniciativa de Ley en materia de salud*. Asamblea Constituyente.
- Ruiz Miguel, C. (18 de junio de 2020). Crisis del coronavirus y crisis del Estado constitucional español. *Diario La Ley*, número 9656, Sección Tribuna.
- Segado Fernández, F. (1991). *El sistema Constitucional Español*. Dykinson, Madrid.
- Suprema Corte en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX (diciembre de 2009). DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.
- Tena Ramírez, F. (1980). *Leyes fundamentales de México 1808 -1979*. Editorial Porrúa, S. A., México.
- Zarco, F. (1857). *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*. Tomo IV. Biblioteca de la Ciencia Jurídica. Ciudad de México.

