

UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PRIMEROS DÍAS DE ACUERDOS Y DECRETOS

Laura VELÁZQUEZ ARROYO*

Horacio Heredia (†)

In memoriam

Amicitiae nostrae memoriam

spero sempiternam fore

(Cic. *De amic.* 15)

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los primeros acuerdos y decretos.* III. *¿Un acuerdo? Implicaciones jurídicas.* IV. *¿Contingencia o emergencia sanitaria?* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La situación inicial y actual de pandemia nos ha tomado por sorpresa a todos. No solo con relación a la Salud, que deja en evidencia las limitaciones del sistema médico de muchos países, si no también, en el ámbito jurídico, político y social.

El Ejecutivo Federal en México está intentando salir adelante ante dicha situación que augura una crisis próxima, más profunda que la crisis económica que se pronosticaba el año pasado, y de dimensiones difícilmente imaginables, y en este momento inconmensurables.

Mientras, las ya fragmentadas relaciones entre algunos sectores de empresarios y gobierno no hacen más que complejizarse y volverse más hostiles. Situación que se agrava por el vertiginoso devenir de los sucesos, que exige pensar y actuar con rapidez, pero que sacrifica un análisis más sesudo y un actuar más sensato y claro.

* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8024-0746>.

En este sentido, se ha suscitado una gran cantidad de cuestionamientos y reflexiones sobre el actuar del Gobierno Federal con relación a la pandemia, en específico sobre el “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)” (en adelante nos referiremos a él solo como Acuerdo) publicado en el *DOF* en la tarde del 30 de marzo. Cuestionamientos y reflexiones que motivaron el presente estudio, pues a primera vista parecen estar justificados, sin embargo había ciertos puntos que causaban dudas y no eran completamente satisfactorios. Por lo que se ha decidido profundizar y esclarecer los espacios oscuros. La presente es solo una modesta aportación al esclarecimiento de conceptos y cuestiones básicas para comprender jurídicamente la respuesta inicial de la autoridad administrativa a la pandemia.

En términos generales, analizamos el Acuerdo para observar si su emisión responde o no a cuestiones jurídicas y examinar sus alcances. Para lo cual, analizaremos e interpretaremos objetivamente los acuerdos de la Secretaría de Salud y Consejo de Salubridad General (en adelante Consejo) y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, aclarando ciertos puntos iniciales que nos permitan interpretar si los actos administrativos emitidos para hacer frente a la situación actual de pandemia son los más adecuados, jurídicamente. Asimismo, consideraremos el contexto mismo de la emisión de dichos acuerdos y decretos, tomando en cuenta la legislación sobre la que se fundan.

Para lo anterior, lo estructuraremos en tres partes: en la primera analizaremos, de manera general, los acuerdos y decretos que fueron emitidos con relación a la pandemia en cuestión. Lo anterior, con la intención de contextualizar el proceso de respuesta de las autoridades competentes y observar si estas se condujeron de manera oportuna, conforme a los protocolos de salubridad. En la segunda, advertiremos la fuerza normativa del acuerdo e hipotetizaremos porqué se emitió un acuerdo y no un decreto, la forma en que esta jurídicamente construido, a quién va dirigido, de qué manera impone las obligaciones, si debió contener otras disposiciones y de qué forma se puede atacar procesalmente. En la tercera y última, indagaremos sobre cuestiones formales referentes a si debió ser declarada una contingencia sanitaria en lugar de una emergencia, a qué se refiere con la fuerza mayor y las implicaciones de esta, y si la fuerza mayor puede ser declarada por el Ejecutivo.

II. LOS PRIMEROS ACUERDOS Y DECRETOS

El 16 de marzo la Secretaría de Educación Pública emitió el primer “Acuerdo número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de edu-

cación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública”

A partir de este momento le siguió una larga lista de acuerdos y decretos emitidos en relación con la pandemia. En el presente trabajo, se tomarán en consideración aquellos emitidos hasta el 10 de abril.

Los acuerdos emitidos se pueden organizar en dos rubros generales:

1. Suspensión de actividades (SEP, suspensión de clases, 16/03/2020—ampliación periodo suspensivo 01/04/2020; SECTUR, primer acuerdo que contiene la causa de fuerza mayor, 23/03/2020; IFT 27/03/2020—Acuerdo modificadorio 07/04/2020—; SHCP, con relación al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, 27/03/2020; IMPI también hace referencia a la causa de fuerza mayor 27/03/2020; IFT-OIC 02/04/2020—suspensión de recepción de documentos— CONAPRED 07/04/2020);¹ actividades jurisdiccionales (SCJN 18/03/2020—y por ende, declaración de días inhábiles—; IMSS, trámites, procedimientos administrativos y/o procesos, así como la declaración de días inhábiles... conforme al artículo 28 de la LFPA, 27/03/2020 y en el ámbito de competencia de la Dirección de Incorporación y Recaudación, 31/03/2020); declaración de días inhábiles (SCT 20/03/2020; SEMARNAT 24/03/2020; CSG 26/03/2020; SEDATU 06/04/2020); suspensión de plazos y términos (CNH 20/03/2020; PROFECO 20/03/2020; SFP 2 acuerdos de 20/03/2020; ASF 20/03/2020—Acuerdo aclaratorio 27/03/2020; SEP 20/03/2020; COFECE 24/03/2020; SEGOB 24/03/2020; CRE 24/03/2020—acuerdo aclaratorio 07/04/2020; IMPI 24/03/2020; CJEF 25/03/2020; SENER 25/03/2020; SSPC 25/03/2020; IFT 26/03/2020; SE 26/03/2020 también se establecen medidas administrativas—Acuerdo modificadorio 01/04/2020; SER 26/03/2020; SADER 26/03/2020; SSA 26/03/2020; STPS 26/03/2020; Cámara de Diputados 27/03/2020; Cámara de Senadores; INIFE 27/03/2020; Secretaría de Gobernación 01/04/2020; CENADE 01/04/2020—acuerdo modifica-

¹ Aunque el rubro es: “Acuerdo por el que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación establece acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor generada por el virus SARS-CoV2”, la CONAPRED no está facultada para establecer dichas acciones extraordinarias. Por otro lado, el contenido de éste trata de la suspensión de actividades.

torio 09/04/2020; SECUL 01/04/2020; INAI 01/04/2020; INE 01/04/2020; IPAB 02/04/2020 —e instrumenta medidas preventivas—; INEGI 06/04/2020; SHCP-CNSF 07/04/2020; SEMAR 08/04/2020; SMARNAT-CNA 08/04/2020; AGN 08/04/2020); autorización de emisión de resoluciones no presencial de los medios de impugnación (TEPJF 27/03/2020 —VOTO Particular conjunto que emiten la Magistrada Janine M. Otálora Malassy y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en relación a la aprobación del Acuerdo 01/04/2020—); Celebración a través de herramientas tecnológicas, de sesiones virtuales (INE-Consejo General 01/04/2020); Suspensión temporal de procesos electorales locales (INE 06/03/2020, esta es una Resolución).

2. Medidas de contingencia (Consejo de la Judicatura Federal, 2 acuerdos de 20/03/2020—aclaración del acuerdo general 09/04/2020, aclaración de ambos acuerdos); Criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación (SFP 23/03/2020 —acuerdo modificatorio 27/03/2020—); medidas preventivas (SSA 24/03/2020; INAI 27/03/2020; TEPJF 02/04/2020); medidas temporales y extraordinarias (también se suspenden plazos SHCP. Son 2 acuerdos, 1 referido al Sistema de Ahorro para el Retiro y otro a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores 26/03/2020); medidas para garantizar los derechos de protección de datos personales y acceso a la información (INAI 27/03/2020); precisión de actividades esenciales de competencia (SCT 08/04/2020).

Por otra parte tenemos, los acuerdos emitidos por el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y decretos del Ejecutivo Federal.

<i>Emisor</i>	<i>Acuerdo o Decreto</i>	<i>Fecha</i>
CSG	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.	23/03/2020
SSA	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).	24/03/2020

<i>Emisor</i>	<i>Acuerdo o Decreto</i>	<i>Fecha</i>
Presidente constitucional	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).	24/03/2020
Presidente constitucional	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.	27/03/2020
CSG	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). ^a	30/03/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.	31/03/2020 Nota aclaratoria 03/04/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo 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), publicado el 27 de marzo de 2020.	03/04/2020
SSA	Nota Aclaratoria al Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado en la edición vespertina de 31 de marzo de 2020.	03/04/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos técnicos relacionados con las actividades descritas en los incisos c) y e) de la fracción II del Artículo Primero del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo del 2020.	06/04/2020
SSA	Fe de erratas que emite la Secretaría de Salud al Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos relacionados con las actividades descritas en los incisos c) y e) de la fracción II del Artículo Primero del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020, publicado el 6 de abril de 2020.	08/04/2020
^a En adelante lo mencionaremos solo como Acuerdo.		

Como se puede observar, los acuerdos no solo fueron emitidos por el poder ejecutivo y sus dependencias, sino también por la Suprema Corte de Justicia —quien fue la primera en acordar una suspensión de actividades después de la SEP, el 18 de marzo—, el Consejo de la Judicatura Federal, Cámara de Diputados, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por organismos públicos descentralizados. Asimismo, también fueron emitidas circulares (09/04/2020) por motivo del COVID-19, por parte del Banco de México a diversas instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, etcétera.

Si se observa cada uno de los acuerdos, contienen medidas dirigidas de manera interna a los dependientes de las mismas autoridades que emitieron dichos acuerdos.

La gran mayoría de ellos, fueron emitidos con anterioridad al acuerdo de declaración de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor (44 acuerdos y 2 decretos). Ello podría evidenciar dos cuestiones que se excluyen entre sí. La primera, una lentitud, por parte del Presidente de la República para tomar decisiones en casos de emergencia, en los que está en riesgo la salud y, por ende, la vida de los mexicanos, pero también deja clara la capacidad de reacción de las dependencias de los tres poderes, que emitieron acuerdos sin esperar un decreto, dentro de sus esferas respectivas.

La segunda, una prudencia y apego a las líneas de acción de las fases de alerta de una pandemia que podría estar tomando como directriz el Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza (en adelante Plan Nacional), Manual de Atención a la Salud ante Emergencias,² pues ante la presencia de 12 casos confirmados en México al 11 de marzo, que implicaban una muestra significativa de la presencia de la pandemia de COVID-19 en el país, y a través del programa Centinela, que puede calcular la situación, y después de este cálculo determinaron adelantar las vacaciones de semana santa el 20 de marzo,³ como lo señalan las medidas procedentes contenidas en el Plan.

La segunda posibilidad me parece más viable. Sin embargo, es preciso hacer una acotación, la prudencia no fue del Ejecutivo Federal, sino de la Secretaría de Salud y del Consejo de Salubridad General, quienes actuaron

² México, Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la Intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza, Secretaría de Salud, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/356290/Plan_Nacional_Influenza.pdf.

³ Véase arriba el Acuerdo de suspensión de clases emitido por la SEP y publicado en el *DOF* el 16 de marzo de 2020.

con autonomía, basándose en cuestiones científicas y en los lineamientos del Plan Nacional, informes técnico-científico-médico, etcétera, sin intenciones políticas, ni inclinaciones económicas. Lo anterior es resultado del reposicionamiento del Secretario de Salud en el manejo de la pandemia como máxima autoridad sanitaria del país.⁴

III. ¿UN ACUERDO? IMPLICACIONES JURÍDICAS⁵

1. *Naturaleza jurídica del acuerdo e implicaciones normativas*

La cuestión de la fuerza normativa del Acuerdo implica plantearnos varias preguntas: primero, por qué un acuerdo y no un decreto; en segundo lugar, cómo está construido jurídicamente y de qué manera produce sus efectos, a quién va dirigido, de qué manera impone obligaciones, si debió contener otras disposiciones y de qué forma se puede atacar procesalmente.

Sobre las primeras cuestiones, lo más esperado era que el Presidente hubiese emitido un decreto, en el que declarara la emergencia sanitaria, fundando su actuar, por supuesto, en el artículo 89 fracción I, y, en específico, sobre la salud, 4, párrafo IV de la Constitución, como lo hizo con el Decreto por el que se sanciona el Acuerdo emitido por la Secretaria de Salud, de 24 de marzo.⁶

Aunque es importante aclarar que existe una problemática relacionada con la determinación de qué es un decreto, debido a que la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia no precisan con claridad, ni llegan a una respuesta orgánica sobre su naturaleza jurídica,⁷ es decir, si es un acto ad-

⁴ En este mismo sentido se pronuncia Cossío Díaz, José Ramón (1o. de abril de 2020), “Acuerdos para la pandemia en México. El acuerdo para atender la emergencia sanitaria del coronavirus en el país debió atender a los aspectos sanitarios en toda su dimensión y con mucho mayor precisión”, *El País*, España, disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/01/opinion/1585771477_294664.html.

⁵ Véase Velázquez Arroyo, Laura, “Análisis del Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor”, en González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho (III)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional, núm. 22, pp. 86-91, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/159>.

⁶ 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), *DOF* de 24 de marzo.

⁷ Sobre este tema se ha seguido a López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, pp. 268 y ss.

ministrativo⁸ y un reglamento administrativo,⁹ todo ello debido al abuso en la emisión de los mismos, pues son utilizados de manera indiscriminada, más allá de sus posibilidades administrativas y constitucionales. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia reconoce que el Poder Ejecutivo puede emitir decretos que formalmente son actos administrativos, pero que materialmente son legislativos, y por ello podrán ser impugnados por vía del amparo contra leyes.¹⁰

Por su parte, los acuerdos son resoluciones unilaterales (generalmente imponen deberes y obligaciones), decisiones de carácter ejecutivo (que se deben cumplir, no se puede retardar su ejecución, sus resoluciones podrán ejecutarse por la misma autoridad),¹¹ unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.¹² En otras palabras, es una resolución adoptada por un órgano administrativo, consistente en una orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.¹³ Sin embargo, también pueden ser emitidas por el Poder legislativo a través de la Cámara de Diputados o el Senado de la República y el mismo Poder Judicial. Cuando el acuerdo administrativo adopta una función o naturaleza reglamentaria, implica que dicho acto está fundamentado en el artículo 89, fracción I, y surge el problema de distinguirlo con respecto al decreto presidencial.¹⁴ Sin embargo, no estamos frente a ese caso, lo que nos permite diferenciar el acuerdo del decreto más fácilmente.

⁸ En este sentido, se debe entender como “resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido”. Cfr. Aguilar y Cuevas, Magdalena, “Decreto”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 79. En el mismo sentido véase López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, cit., p. 270.

⁹ Cfr. Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001, p. 222.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Octava Época, t. XII, noviembre de 1993, p. 333.

¹¹ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2019, p. 287. Los paréntesis pertenecen al autor del presente texto.

¹² Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 217. Los paréntesis pertenecen al autor del presente texto.

¹³ Acuerdo administrativo puede tener diversos significados como: la decisión de un servidor público, acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios, resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior, instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación o extinción, venta o transferencia.

¹⁴ Hernández Espíndola, Olga, “Acuerdo administrativo”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 10.

Es importante señalar, con el fin de contextualizar, que antes del Acuerdo habían sido emitidos dos decretos que instruían la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal¹⁵ y, además, que el Acuerdo fue emitido en un momento en el que el Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza¹⁶ determina que las líneas de acción son de coordinación de las autoridades por la presencia de casos de influenza pandémica confirmados en México.

El acto administrativo objeto de nuestro análisis es un acuerdo emitido por el Consejo de Salubridad General, facultado por el artículo 4o. párrafo cuarto, de la Constitución, vinculado, a su vez, con el artículo 73, fracción XVI, bases 1a. y 3a., en los que se establecen dos facultades constitucionales del Consejo de Salubridad General en materia, valga la redundancia, de salubridad general a nivel nacional:

1) En primer lugar, coloca al Consejo directa e inmediatamente debajo del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado. Podemos decir que es una facultad que lo coloca como una autoridad hacia afuera de la administración pública, autorizándolo a emitir disposiciones generales obligatorias en todo el país.

2) La facultad ejecutiva consiste en el posicionamiento como una autoridad hacia adentro de la administración pública, que permite que sus disposiciones sean dirigidas a las autoridades administrativas del país, quienes están obligadas a obedecerlas.

Ahora bien, dicho Acuerdo¹⁷ solamente contiene dos artículos: el primero, que declara a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) como una emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, y el segundo, que refiere que la Secretaría de Salud es quien determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia.

¹⁵ 24/03/2020: 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); y el 27/03/2020: 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).

¹⁶ Plan Nacional..., 2018, *cit.*, p. 26.

¹⁷ Artículos 4o., párrafo cuarto, 73, fracción XVI, bases 1a. y 3a. Constitución; 3o., fracción XV, 4o., fracción II, 17, fracción IX, 134, fracción II y XIV, 140 y 141 Ley General de Salud, 1o. y 9o., fracción XVII del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

Este es un acuerdo cuyo contenido es, claramente, una disposición de carácter general, como lo señala el artículo 73, fracción XVI base 1a., cuya observancia es obligatoria para todo el país, y de acuerdo con la base 3a., también va dirigido a todas las autoridades administrativas. En conclusión, es un acuerdo administrativo con carácter normativo, por lo que es necesario determinar cuál será su alcance jurídico, siendo formalmente un acuerdo y materialmente una norma.

Podemos considerar dos posibilidades de interpretación:

1. La forma más simplista de interpretar dicho acto administrativo es su carácter de acuerdo general, que es obligatorio en todo el país (función normativa). Pero, es aquí donde se puede dar pie a determinar cuáles son las condiciones imperativas del acuerdo, lo que ha llevado a muchos a considerar que dicho acuerdo es deficiente, pues no impone una obligación jurídica propiamente dicha, puesto que no establece sanción alguna en caso de incumplimiento.
2. La forma más completa de interpretarlo es considerando de forma integral las cuestiones antes mencionadas, es decir, al hecho de que independientemente de que tenga la forma de un acuerdo, podría producir efectos normativos, pues el artículo 73, fracción XVI, es una excepción a las facultades regulatorias limitativas del Poder Ejecutivo, contenidas en el artículo 89, fracción I, ya que es la propia Constitución que autoriza directamente al Consejo de Salubridad General a expedir disposiciones generales, *i.e.*, normas sin necesidad de que el Congreso intervenga en la delegación de dicha facultad, es decir, el principio formal de la legalidad sufre una excepción.¹⁸ Al ser una facultad delegada directamente al Consejo de Salubridad General por la Constitución, el Consejo, al no tener facultades para emitir decretos, solo podría emitir las disposiciones en cuestión a través de acuerdos generales. Asimismo, todo se ve más claro al tomar la base 1a. y 3a. de manera conjunta.

En otras palabras, las disposiciones generales emitidas por el Consejo de Salubridad General en forma de acuerdo y que por mandato constitucional son normas obligatorias en todo el país (función normativa), y deberán ser obedecidas por todas las dependencias de la administración pública del

¹⁸ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, p. 176; De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 43; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 104; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012, pp. 74 y 80.

país (función ejecutiva),¹⁹ son directamente dirigidas a todos, pero son aplicadas de manera ejecutiva a las dependencias de la administración pública, pues son ellas las encargadas de hacer frente a la situación de emergencia por causa de pandemia.

En este sentido, son ellas las que, al obedecer las disposiciones generales emitidas por el Consejo, pueden utilizar los elementos coactivos que les otorgan las leyes administrativas en el ámbito de sus competencias; es ahí donde se pueden observar las condiciones imperativas del acuerdo, es decir, que las disposiciones generales que emite el Consejo producen obligaciones jurídicas propiamente dichas, aplicándose las sanciones existentes en las leyes administrativas, en caso de incumplimiento.

A través de esta lectura, el acuerdo, según la base 3a., obliga a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), la Comisión Bancaria, y las Secretarías de Economía y del Trabajo, por ejemplo, a que cumplan con lo ordenado por el acuerdo con los medios y mecanismos que las leyes respectivas ya les han otorgado, siendo así que estas autoridades están facultadas y obligadas a clausurar o multar a los establecimientos que, a su juicio, incumplan con lo ordenado en el acuerdo, dentro de sus ámbitos de competencia.

Por otra parte, no está por demás decir que el Consejo tiene límites. No puede emitir cualquier tipo de disposición, debe circunscribirse a la materia a la cual la propia Constitución lo restringe, es decir, a la salubridad general de la República.²⁰ Además, por si fuera poco, no queda exento de la exigencia de racionalidad jurídica-constitucional mínima de fundar y motivar sus actos, lo que se cumple en los considerandos de dicho acuerdo y también en los señalamientos del Plan Nacional. Por lo anterior, es erróneo afirmar que debió contener normas que regularan cuestiones financieras, comerciales o económicas, porque constitucionalmente quedan fuera de la materia del acuerdo. El Consejo de Salubridad General no tiene facultades para atender toda la problemática que se desprende de la pandemia, sino solamente las cuestiones sanitarias. Quienes refieren que debió regular los aspectos sanitarios en todas sus dimensiones se exceden al exigir al Consejo la emisión de determinaciones que no le competen.

En lo que respecta a la forma en que se puede atacar dicho acuerdo, si surgen o se actualizan situaciones que al vincular al particular al cumpli-

¹⁹ En este sentido véase también el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General: “Artículo 1o. 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”.

²⁰ Artículos 4o. y 73, fracción XVI, constitucionales.

miento de la ley impugnada puedan dar lugar a que se considere afectado su interés jurídico, causándole perjuicios, procede la impugnación a través del juicio de garantías, aplicando para su procedencia las mismas reglas del amparo contra leyes, como lo señala la Jurisprudencia.²¹

De lo anterior, podemos concluir que independientemente de que muchos consideren que se debió emitir un decreto, los efectos prácticos son los mismos. Tanto los decretos, como los acuerdos pueden ser impugnados en vía de amparo contra leyes, cuando sus disposiciones son de carácter general. Por lo que una discusión sobre si debió ser un decreto en lugar de un acuerdo parece ociosa. Lo que debería hacerse es discutirse a profundidad cómo se debe actuar para delinear de manera más clara en qué casos se debe emitir uno y otro, y legislarse al respecto.

El Acuerdo que nos ocupa se vincula con el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2”²² de 31 de marzo, emitido por la Secretaría de Salud —que Cossío Díaz, en el artículo periodístico mencionado, erróneamente fusiona con el acuerdo del Consejo de Salubridad—²³ como su rubro lo dice, ordena una serie de “acciones extraordinarias” adecuadas a la situación en que se encontraba la pandemia en México en ese momento, es decir, fase 2,²⁴ que no quiere decir que son las que se mantendrán durante toda la situación de emergencia, sino que al pasar a la fase 3 la Secretaría de Salud determinará si se requieren de más acciones extraordinarias. Las medidas contenidas en el acuerdo, en términos generales, son:

1. Suspensión inmediata de las actividades no esenciales, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020.
2. Permitir que se sigan realizando las actividades que considera esenciales y las enlista.
3. Especificar qué practicas se deben seguir en todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades esenciales.

²¹ Tesis 2a./ J. 70/2000, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 234.

²² Artículo 4o, párrafo cuarto y 73, fracción XVI, Bases 1a., 2a. y 3a., Constitución; 9o. 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 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) 27 de marzo de 2020.

²³ Cossío Díaz, José Ramón, *Acuerdos para la pandemia en México*, cit.

²⁴ Iniciada el 24 de marzo.

4. Exhortar a la población en general a resguardarse domiciliariamente, determinando que dicho resguardo es estricto para la población en riesgo.
5. Señalar qué autoridades emitirán los lineamientos para un regreso, ordenado, escalonado y regionalizado a las actividades laborales, económicas y sociales.
6. Posponer otras actividades.
7. Determinar que todas las medidas del acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas.
8. Establecer como acción extraordinaria el cambio en la integración del Consejo, modificando el artículo 3 del Reglamento Interior de Salubridad General, solo para efectos de la presente pandemia.²⁵

De acuerdo con el numeral 4, parecería que el acuerdo no es obligatorio para la población en general, sino un simple exhorto. Pero, como acuerdo, tiene el mismo mecanismo de obligatoriedad que el acuerdo con el que se vincula, es decir, son las dependencias de la administración pública las que a través de los medios señalados en las leyes administrativas existentes, se encargarán de aplicar sanciones a aquellos que no obedezcan las disposiciones contenidas en los acuerdos. Ejemplo de ello es el apercibimiento público hecho por la Secretaría de Gobernación a Televisión Azteca, porque uno de sus conductores de noticias pide a su auditorio que no haga caso a las disposiciones del Consejo de Salubridad General.²⁶

²⁵ Incluyendo como vocales a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana y Trabajo y Previsión Social.

²⁶ Apercibimiento público a Televisión Azteca (18 de abril de 2020)
(A reserva de que el presente escrito se notifique en horas y días hábiles). Sobre las posibles consecuencias legales para TV Azteca por declaraciones sobre la autoridad sanitaria federal y la información oficial pública para la prevención y el tratamiento de la pandemia del coronavirus - COVID-19.

El Consejo de Salubridad General es una autoridad federal con jerarquía constitucional; la emisión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, en virtud de la pandemia del SARS-CoV-2, agente causal de COVID-19, merece observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

Los medios de comunicación son entes estratégicos para difundir las directrices que refiere la declaratoria de mérito, por contener información para preservar la salud pública de las y los mexicanos.

En el noticiero nocturno del día 17 de abril, transmitido por el canal 1.1 de televisión radiodifundida, se invitó a desobedecer las instrucciones del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell Ramírez, respecto a los datos estadísticos y recomendaciones que diariamente, a las 19:00 horas, se emiten en conferencia de prensa respecto a la pandemia señalada.

Como se puede observar, el acuerdo que declara la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor y el acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias son emitidos por autoridades diferentes: el primero, por el Consejo de Salubridad General y el segundo por la Secretaría de Salud. Ambos tienen funciones diversas, por lo que no es adecuado unificarlos en un solo acuerdo, aunque están, obviamente, vinculados.

Después del análisis y determinación de la distinción entre los dos acuerdos, podemos observar que el acuerdo que estatuye las acciones extraordinarias el que a todas luces es deficiente y materialmente incompleto, pues no considera todas las actividades económicas esenciales de manera clara y contundente. Por si fuera poco, tampoco se refiere a las cuestiones financieras, comerciales, económicas, contractuales, etcétera, que merecen de manera ineluctable ser reguladas a través de medidas extraordinarias. Es aquí donde la Secretaría de Salud parece actuar de manera deficiente en la emisión de este acuerdo conteniendo las acciones extraordinarias de manera integral y no sigue el Acuerdo del Consejo, que le indica coordinarse con las demás dependencias para emitir las determinaciones que le competen.

Pero, si se pretende sostener que en dicho acuerdo se deben contener todas las medidas para responder a la emergencia sanitaria en sentido multisectorial y de manera completa, como parece que sostiene Cossío y otros, también se está incurriendo en un exceso incomprensible, puesto que para ello la Secretaría de Salud debería guiarse por la Estrategia Operativa Multisectorial cuya creación fue ordenada por el Consejo de Salubridad General, a través de un Acuerdo de 25 de junio del 2007, para hacer frente a la influenza aviar, ante la necesidad de continuar con las actividades de preparación ante

En el marco de la relación democrática y plural, medios y gobierno, y poniendo en el centro la libertad de expresión, se le conmina a la televisora conocida públicamente como Televisión Azteca, a cumplir las disposiciones del Consejo de Salubridad General, en el marco de emergencia sanitaria como lo es la pandemia por el virus COVID-19.

De conformidad con la Constitución y la legislación aplicable, se le *APERCEBE* a manifestar públicamente su respeto a las disposiciones sanitarias contenidas en la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, sumándose al frente común convocado por la Secretaría de Salud.

Con independencia de lo anterior, el artículo 4º Constitucional, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. El artículo 6º de nuestra carta magna garantiza que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, a menos que perturbe el orden público.

Haciendo de su conocimiento que, en caso de incumplimiento, esta Secretaría iniciará el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la ley.

La Secretaría de Gobernación tiene facultades para vigilar el cumplimiento irrestricto de las transmisiones de radio y televisión, a efecto de que no se violenten los derechos de terceros, como en este caso, el derecho a la salud. *Cfr.* <https://www.gob.mx/segob/prensa/apercibimiento-publico-a-television-azteca>.

una pandemia de influenza no solo por parte del Sector Salud, sino de todos aquellos sectores encargados de mantener el funcionamiento social y económico del país, ante la obligatoriedad para desarrollar una Estrategia Operativa Multisectorial del Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza, que en un plazo no mayor a seis meses a partir de la expedición del Acuerdo, cada una de las dependencias, entidades, instituciones y organizaciones que conforman el Consejo de Salubridad General y las que sean definidas por la Secretaría de Salud, elaborarán su propio Plan de Contingencia en el que definan las medidas internas de cada una de ellas para preparar y proteger a su personal en la fase pre-pandémica y pandémica.²⁷

Dicha estrategia no fue formulada de acuerdo con el informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009,²⁸ lo que nos conduce a preguntarnos, de qué forma se puede exigir a la Secretaría de Salud que emita un acuerdo con una Estrategia Operativa Multisectorial inmediatamente después de la declaración de emergencia sanitaria, si dicha estrategia no ha sido formulada en muchos años.

2. *Implicaciones del Acuerdo con relación a los derechos humanos*

Primero que nada, es importante remarcar la diferencia existente entre la restricción y suspensión de derechos humanos y la emisión de disposiciones generales en materia de Salubridad General (esta última, implica la declaración de emergencia sanitaria). Estas, junto con lo dispuesto por el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución, son consideradas las facultades legislativas extraordinarias que constitucionalmente se otorgan al Poder Ejecutivo Federal en casos restringidos y excepcionales.²⁹

Es muy frecuente que la suspensión de los derechos humanos y sus garantías sean confundida con las facultades constitucionales del Ejecutivo de emitir disposiciones generales en materia de Salubridad General.³⁰

1. La restricción y suspensión del ejercicio de los derechos y garantías (artículo 29 constitucional) en todo el país o en un lugar determinado, es una facultad constitucional restringida a casos de invasión,

²⁷ Véase El Plan Nacional, 2018, *cit.*, pp. 78 ss.

²⁸ Tomo 4, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0330_a.pdf

²⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, *cit.*, pp. 103 y ss.

³⁰ Véase, por ejemplo, Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los Estados de excepción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, con el objeto de hacer frente a esa situación. Esta tiene las siguientes características: tiene un procedimiento claro en el que participa el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en la autorización previa al Presidente; solo puede realizarse por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se dirija a determinada persona; los decretos que se expidan durante ella no pueden restringir ni suspender derechos y garantías básicos;³¹ debe estar fundada y motivada; debe ser proporcional al peligro que se enfrente; y durante ella se deben observar en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.³² Asimismo, 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.

2. Emisión de disposiciones generales en materia de Salubridad General de la República (artículo 73, fracción XVI constitucional) o legislación sanitaria. En este caso se fijan las bases que deberán regir el Consejo de Salubridad General, que dependerá del Presidente de la República sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país (base 1a.). Por su parte, la Secretaría de Salud deberá dictar medidas preventivas en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país (base 2a.), las cuales deberán posteriormente ser sancionadas por el Presidente de la República, y la autoridad sanitaria será ejecutiva, siendo sus disposiciones obligatorias para todas las autoridades administrativas del país (base 3a.).
3. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia arancelaria (artículo 131 párrafo segundo).

³¹ Los señalados en el párrafo segundo: 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.

³² López Olvera, Miguel Alejandro, "Garantías en los Estados de emergencia", *Revista de Derecho Foro, Derecho Administrativo*, núm. 13, primer semestre de 2010, pp. 77 y ss.

Como se puede observar, la restricción y suspensión del ejercicio de los derechos y garantías y las facultades constitucionales del Ejecutivo de emitir disposiciones generales en materia de Salubridad General y arancelaria son dos instituciones diferentes puesto que se dan a través de procedimientos diferentes, tienen una fundamentación constitucional diversa y se justifican en hipótesis variadas. Pero, en lo que respecta al acto a través del cual son emitidas, la restricción y suspensión del ejercicio de los derechos y garantías y la legislación en materia arancelaria expresamente deben ordenarse por medio de un Decreto.

Ahora, como ya se observó, la emisión de disposiciones generales en materia de Salubridad General de la República implica la coordinación de todas las autoridades para hacer frente a la pandemia y su obligación de cumplir con los acuerdos señalados, aunado con la consideración del discurso político de la administración pública actual, caracterizado por discurso democrático, de respeto a los derechos humanos, respeto de la pluralidad y libertad de los ciudadanos, que se materializa en la negativa de suspensión de garantías individuales, que contrasta con las decisiones tomadas por otros países que ordenaron un toque de queda y otras determinaciones más drásticas. Lo que nos permite hipotetizar el hecho de que se haya decidido emitir un acuerdo en lugar de un decreto, atiende más a un principio de lucha contra el autoritarismo propio que se ha materializado a través de emisión de decretos.

IV. ¿ CONTINGENCIA O EMERGENCIA SANITARIA?

En la tercera y última parte, indagaremos sobre cuestiones formales referentes a si debió ser declarada una contingencia sanitaria en lugar de una emergencia, qué es la fuerza mayor y cuáles son las implicaciones sus implicaciones, y si la fuerza mayor puede ser declarada por el ejecutivo.

Para poder determinar qué es lo jurídicamente correcto de entre declarar la emergencia o contingencia de salud, debemos preguntarnos en qué consiste cada una de estas categorías y observar qué determinan las normas que regulan la situación de pandemia en la que nos encontramos, tanto a nivel internacional como nacional.

A nivel internacional, México es miembro de la Organización Mundial de la Salud. Por ello, cuando hablamos de emergencias sanitaria no podemos olvidar el recurrir al Reglamento Sanitario Internacional (2005)³³ emi-

³³ Ginebra, 2008, OMS, p. 7.

tido por dicha institución, que en su artículo primero define la emergencia de salud pública de importancia internacional como un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que: constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y que podría exigir una respuesta internacional coordinada.

En dicho reglamento siempre se hace referencia a la emergencia de salud pública, incluso, la declaratoria que deben hacer los ministerios de salud de la región (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud Oficina Regional para las Américas, por ejemplo) o a nivel mundial (Organización Mundial de la Salud) es una “Declaración de emergencia sanitaria”.

Por otra parte, cuando este habla de la declaratoria referida a la salud pública de importancia internacional,³⁴ nunca se refiere a la declaratoria de contingencia, sino que solo refiere a la Declaratoria de emergencia. El único artículo en el que se trata de la contingencia es el 22, donde se señalan las funciones de las autoridades competentes, conteniendo en el inciso h), el relativo a prever medidas de contingencia para afrontar eventos de salud pública inesperados.

De lo antes mencionado, podemos concluir que, en el ámbito de Salud Internacional, la declaratoria es sobre una emergencia, no sobre una contingencia, y que la contingencia se refiere a las medidas con las cuales se va a enfrentar la situación de emergencia de salud pública.

Ahora bien, en lo que respecta al ámbito nacional, es necesario recurrir al derecho administrativo. Empezaremos analizando qué es una contingencia, para, posteriormente, contrastarlo con la consideración jurídica de emergencia y concluir cuál de los dos es el que debe utilizarse en la declaratoria.

El término “contingencia” proviene del latín tardío *contingentia* y se refiere a un evento que es probable que ocurra, pero del cual no se tiene certeza de que vaya a ocurrir.³⁵

La Ley General de Salud no contiene ni una sola referencia a la contingencia. Por su parte, la Ley General de protección Civil tiene varias re-

³⁴ Artículo 49, sobre el procedimiento, numeral 7, que a la letra dice: Los Estados Parte en cuyo territorio ocurre el evento podrán proponer al Director General que anule la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional y/o las recomendaciones temporales, y podrán realizar con ese fin una presentación ante el Comité de Emergencias.

³⁵ Véase Salvá Pérez, Vicente, s. v., *Nuevo Diccionario de la Lengua Castellana*, París, Don Vicente Salvá, 1847, p. 288. Aunque esta referencia no sea moderna, he decidido utilizar esta definición, porque es la que contiene los elementos definitorios de manera más clara.

ferencias a contingencia aunado a un plan,³⁶ utilizado como sinónimo de emergencia y desastre,³⁷ y sinónimo de fenómenos climatológicos.³⁸ En este sentido la acepción no es precisa.

La Ley General de Salud trata de situaciones de emergencia³⁹ en materia de salud, pero en ningún caso habla de contingencia. Lo mismo sucede con el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, que en su artículo 9o. señala las funciones del Consejo, y en su fracción XVII determina que el consejo debe 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.

Por otro lado, la Ley General de Protección Civil es la que define qué es una emergencia en los siguientes términos: “situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se Declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal” (artículo 3o., fracción XVII). La misma Ley señala como pueden producirse las emergencias, y en concreto, la fracción XIV habla del fenómeno Sanitario, refiriéndose a las epidemias y plagas. Asimismo, en el ámbito de su competencia, determina que corresponde al Ejecutivo Federal el emitir declaratorias de emergencias o desastres de origen natural. En resumen, al igual que la Ley General de Salud, esta estipula que la declaratoria es de emergencia.⁴⁰

Asimismo, el Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza, en las fases de alerta pandémica de influenza, cuando ya hay casos confirmados en México, señala que se debe hacer la declaratoria de emergencia nacional.⁴¹

Y con relación al plan de contingencia, en el mismo documento, se señala que el Consejo de Salubridad General acordó, la obligatoriedad para desarrollar una Estrategia Operativa Multisectorial del Plan Nacional de

³⁶ Plan de contingencia (artículo 2o.), con referencia al Programa Interno de Protección Civil.

³⁷ Artículos 58, 65, 77.

³⁸ Artículos 91-94.

³⁹ Artículos 157 Bis 11; 181, 182, 356 y 408, fracción V.

⁴⁰ Artículo 7, fracción IV. Otros artículos que lo refieren son: el 19, fracción IX, 59, 61, párrafo segundo, 64 y 73.

⁴¹ *Cfr.* Plan Nacional, 2018, *cit.*, p. 26.

Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza, en el que cada una de las dependencias, entidades, instituciones y organizaciones que conforman el Consejo de Salubridad General y las que sean definidas por la Secretaría de Salud, elaborarán su propio Plan de Contingencia en el que definen las medidas internas de cada una de ellas para preparar y proteger a su personal en la fase pre-pandémica y pandémica.⁴²

De todo lo anterior, queda claro que emergencia y contingencia no son sinónimos, al menos no conceptualmente. Me arriesgo a hipotetizar que ello se debe a una cuestión ontológica, la emergencia existe y, en este caso, debe ser declarada por un acto administrativo, mientras que la contingencia puede ocurrir o no, por lo que se puede derivar que carece de sentido emitir una declaración de que algo pueda suceder, pero que a la vez no podría hacerlo.

No obstante lo anterior, se podría decir que ambas expresiones son utilizadas como sinónimos en algunos contextos, por lo que estaríamos hablando de una posible sinonimia contextual (p. ej., en la Ley General de Protección Civil, como ya se comentó, se utilizan de este modo).

En este sentido, cabe afirmar con toda certeza que la declaración de emergencia sanitaria emitida por el Consejo de Salubridad General fue emitida en los términos correctos, porque siguieron las normas jurídicas que regulan su actuar, referido a la emergencia sanitaria, no a una contingencia.

En conclusión, el Reglamento Sanitario Internacional, la Ley General de Salud, el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General y La Ley General de Protección Civil que son las que regulan la situación de emergencia por la pandemia que estamos viviendo, hablan de una declaratoria de emergencia sanitaria. Por su parte, el acuerdo emitido por el Consejo de Salubridad General, facultado por la Constitución, es sobre emergencia sanitaria, punto.

No obstante todo lo expuesto, algunos empresarios, abogados patronales, entre otros, critican duramente el hecho de que el Consejo de Salubridad General haya hecho una declaración de emergencia sanitaria y no de contingencia sanitaria. Cabe decir, además, que la Ley que en realidad desarrolla y utiliza de manera frecuente la figura de contingencia sanitaria es la Ley Federal de Trabajo que, en el ámbito de la declaratoria de emergencia, no tiene nada que ver, es decir, no es una ley que regule dicha emisión.

Es comprensible la preocupación del sector patronal y de sus abogados, porque consideran que los efectos jurídicos que se pueden atribuir a una declaratoria de emergencia sanitaria, con respecto a una contingencia, son totalmente diversos. En concreto, porque en materia laboral parecería ser

⁴² Véase supra, n. 28.

que solo se desprenden ciertas consecuencias jurídicas de la declaratoria de emergencia, como la suspensión de la relación laboral, que implica una reducción del salario a un salario mínimo mensual.⁴³ Pero pierden de vista que, en este punto, la Administración Pública Federal se ocupa de una situación de verdadera emergencia, en la que se deben seguir la normatividad de salud y las líneas de acción de las fases de alerta de una pandemia, en las que la legislación señala que, en la línea de acción de Coordinación, debe haber una declaratoria de emergencia.

Ley Federal de Trabajo habla de contingencia sanitaria, mientras el Acuerdo declara la emergencia, por tanto, es función del Poder Judicial el determinar si emergencia sanitaria se debe entender como contingencia sanitaria en el ámbito del derecho laboral o no. Que después de lo analizado, considero que es válido derivar que existe entre la emergencia y la contingencia sanitaria una sinonimia contextual.

Pero, el problema no es una omisión o error del Consejo, ni del Poder Ejecutivo, ni una falta de valor para sostener un supuesto costo político por una pandemia que no se atribuye a algún acto de los mismo. El problema es jurídico, resultado de la reforma del 2012 a la Ley Federal de Trabajo, en la que no se consideró utilizar los términos correctos utilizados en materia de derecho administrativo, en específico, de salud.

Ahora, por último, pasemos a la fuerza mayor. La fuerza mayor, también denominado caso fortuito, tiene su origen en el Derecho Civil y se utiliza como un elemento de inimputabilidad de la culpa y por lo tanto se exime del pago de daños en caso de incumplimiento de la obligación contractual, cuando dicho incumplimiento se atribuye a la fuerza mayor.

Esta consiste en un acontecimiento externo que no podría haberse evitado ni siquiera ejerciendo el máximo cuidado razonable, es un acontecimiento que está fuera del dominio de la voluntad del deudor, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. La doctrina distingue tres categorías de acontecimientos que constituyen un caso fortuito o de fuerza mayor según de donde provengan: de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad.⁴⁴

Parece no haber duda de que la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 es un caso de fuerza mayor⁴⁵ para que se declare la emergencia sanitaria, sin embargo, la fuerza mayor siempre debe ser examinada caso por caso.

⁴³ Artículo 427, fracción VII, y 429, fracción IV, de la Ley Federal de Trabajo.

⁴⁴ Tesis II.1o.C.158 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 1069.

⁴⁵ El Tribunal Supremo de Austria, en el 2005, evaluó la aparición de la enfermedad infecciosa SARS como un caso de fuerza mayor (OGH 4 Ob 103/05h).

Podemos discutir si proviene de un suceso de la naturaleza o fue provocado por el hombre, sin embargo, en este caso son, más bien, las órdenes oficiales emitidas a causa del coronavirus las que deben considerarse como fuerza mayor.

Lo que nos queda por considerar son sus implicaciones en materia administrativa. El primer acuerdo que hace referencia a la misma es de fecha veintitrés de marzo de 2020, emitido por la Secretaría de Turismo cuyo rubro es: Acuerdo por el que se suspenden, por causa de fuerza mayor, los actos y procedimientos administrativos seguidos en la Secretaría de Turismo y sus Órganos Administrativos Desconcentrados.

Dicho acuerdo se fundamenta en el artículo 28 párrafo 3o., de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁴⁶ que determina que los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. En el mismo sentido se puede observar el Acuerdo del Instituto Mexicano de Propiedad Industrial de 27 de marzo.⁴⁷

A este respecto, la Secretaría de Turismo, en ejercicio de sus facultades, por causa de fuerza mayor declara suspendidos los actos y procedimientos administrativos que en ejercicio de sus atribuciones se realizan en la misma Secretaría o en los Órganos Administrativos Desconcentrados desde el 23 de marzo y hasta que se dicte un acuerdo determinando la terminación.

No está por demás aclarar que, en los casos específicos, la suspensión de términos y plazos procesales, y declaración de días inhábiles se desprenden de los demás acuerdos emitidos por las Secretarías y dependencias, y demás acuerdos relativos emitidos por autoridades no administrativas (Cámara de Diputados, Senado de la República, Poder Judicial de la Federación) en los que se han declarado suspensión de términos y plazos, y determinación de días inhábiles. Las autoridades administrativas se fundamentan en el artículo 28, las no administrativas, en su respectiva normativa interna.

⁴⁶ Claro está que no es el único fundamento. La fundamentación completa se encuentra en los artículos: 42, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o. y 4o., de la Ley General de Turismo; 3o. del Reglamento de la Ley General de Turismo; 4o. y 28, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como 7o. y 8o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

⁴⁷ Fundamento legal: artículos 17, 22 y 59, fracciones I, V y XIV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1o., 7o., 7o. Bis 1, 7o. Bis 2 y 184 de la Ley de la Propiedad Industrial; 4o. de su Reglamento; 1o., 3o., fracción II, 4o. y 6o. Bis del Reglamento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, y 1o., 4o., 5o., fracción II, y 10 de su Estatuto Orgánico.

V. CONCLUSIONES

Con todos los elementos hasta aquí analizados, y observando las demás declaraciones que se han emitido por la Secretaría de Salud y por el Ejecutivo Federal con relación a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), parece ser que se están llevando a cabo las actividades que se requiere realizar como respuesta a la emergencia sanitaria surgida, de manera coherente y basadas en el Plan Nacional.

En este sentido, el Acuerdo que ha causado polémica, porque más que tomarse en el sentido técnico jurídico se busca politizar la situación, es estrictamente un Acuerdo Administrativo de carácter general, cuyas disposiciones (dos artículos) son obligatorias en todo el país y que, también, va dirigido a todas las dependencias de la administración pública del país, y que busca coordinar las actividades de respuesta a la emergencia sanitaria.

Así pues, tanto los acuerdos como los decretos emitidos son acordes a lo señalado en el Plan Nacional en lo referente a la Organización y Coordinación, con el objeto de establecer sistemas y mecanismos para la adecuada coordinación de las dependencias, entidades, organismos, sectores y recursos que intervienen en las acciones de atención durante una situación de emergencia o desastre, en el ámbito intra e interinstitucional, como en el internacional.⁴⁸

En el ámbito intra e interinstitucional este incluye tanto las instituciones del Sector Salud, como aquellas involucradas de manera directa con la respuesta de país para la continuidad del funcionamiento social y económico, a nivel local, estatal y federal; en el internacional, el mantenimiento de contacto con otros países para intercambiar información y coordinar actividades en las fases pre-pandémica y pandémica.⁴⁹

En conclusión, la reclamada ambigüedad en la expresión “fuerza mayor” no existe.

En estricto sentido, la ambigüedad recae en las expresiones “emergencia sanitaria” y “contingencia sanitaria”. Pero ya se presentaron elementos suficientes para considerar que la declaratoria del Consejo de Salubridad General fue emitida conforme a las disposiciones jurídicas que determinan que debe emitir la declaratoria de emergencia sanitaria. En este sentido, a quien corresponde determinar los alcances de la expresión “emergencia sanitaria”, es decir, si debe ser entendida en el ámbito del derecho laboral como “contingencia sanitaria” es al Poder Judicial. Queda fuera de las fa-

⁴⁸ Plan Nacional, 2018, *cit.*, p. 26.

⁴⁹ *Idem.*

cultades constitucionales otorgadas al Consejo de Salubridad General el determinar cualquier cuestión relativa a la interpretación del derecho laboral y este está restringido a seguir las normas de salud.

A quien pertenece la responsabilidad de establecer cuestiones económicas que apoyen a los micro y pequeños empresarios es a la Secretaría de Economía; a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social compete mitigar las consecuencias negativas en el ámbito del trabajo; al Poder Judicial compete resolver casos urgentes que surjan en plena emergencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena, “Decreto”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Acuerdos para la pandemia en México. El acuerdo para atender la emergencia sanitaria del coronavirus en el país debió atender a los aspectos sanitarios en toda su dimensión y con mucho mayor precisión”, *El País*, España, 1o. de abril de 2020, disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/01/opinion/1585771477_294664.html.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2008.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012.
- DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los Estados de excepción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- DROMI, Roberto, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2019.
- HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga, “Acuerdo Administrativo”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Garantías en los Estados de emergencia”, *Revista de Derecho Foro, Derecho Administrativo*, núm. 13, primer semestre de 2010.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa.
- SALVÁ PÉREZ, Vicente, “Contingencia”, *Nuevo diccionario de la lengua castellana*, París, Don Vicente Salvá, 1847.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/apercibimiento-publico-a-television-azteca>.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.

VELÁZQUEZ ARROYO, Laura, “Análisis del Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho* (III), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional, núm. 22, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/159>.