



# EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Medidas administrativas y financieras

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN  
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA  
JORGE VARGAS MORGADO

*Coordinadores*

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

52

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 52

Dra. Nuria González Martín  
*Coordinadora de la serie*

Eduardo Daniel Hernández Gaona  
*Asistente de la serie*

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Miguel López Ruiz  
*Cuidado de la edición*

José Antonio Bautista Sánchez  
*Formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez  
*Diseño de cubierta e interiores*



# EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Medidas administrativas y financieras

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN  
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA  
JORGE VARGAS MORGADO

*Coordinadores*

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 28 de enero de 2022

DR © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

ISBN volumen 52: 978-607-30-5574-1

# Contenido

9

Introducción

15

El Estado mexicano frente al cambio climático y la crisis por el Covid-19

21

Implicaciones jurídico-administrativas de las empresas suspendidas durante la emergencia sanitaria Covid-19

29

Los fideicomisos públicos y su extinción en la emergencia sanitaria de la Covid-19

35

El derecho administrativo y la ineficiencia de la administración pública para atender la pandemia de Covid-19 producida por el virus SARS-COV-2

43

Reflexiones sobre la búsqueda del fortalecimiento de las finanzas públicas a través de medidas administrativas fiscales en tiempos de emergencia sanitaria

**49**

Las medidas de transparencia y buen gobierno en épocas de Covid-19

**55**

Efectos de la Covid-19 en el ámbito administrativo-económico

**61**

Los colores de la discrecionalidad en el semáforo epidemiológico

**71**

Las medidas que no se adoptaron

**79**

Los retos de la protección de la salud en México ante el Covid-19

**87**

La actividad de fomento y la actividad de ordenación como mecanismos democráticos para enfrentar una pandemia

**93**

Ética pública y medidas administrativas del Estado mexicano frente a la Covid-19

**103**

Contingencia sanitaria por Covid-19 y la justicia administrativa

**109**

El derecho a la buena administración pública ante la emergencia sanitaria por Covid-19

**121**

La fiscalización del Estado mexicano ante la Covid-19

**127**

Las finanzas públicas durante la Covid-19

**135**

Presupuesto del sector salud 2021: más dinero, menos alcance





# Introducción

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ, UNAM) se constituye, por sí mismo, además de la labor propia de investigación, docencia y vinculación, en una editorial con reconocimiento no sólo nacional, sino internacional, con un alto estándar de calidad académica de sus publicaciones y con un impacto no sólo por el número de ellas, sino por la divulgación de los textos.

A esta labor editorial, el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ, UNAM, en su plan de trabajo 2018-2022 incluyó un proyecto editorial especial titulado “Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional”, coordinado por Nuria González Martín, el cual se hizo efectivo a partir de octubre de 2018.

La naturaleza de este proyecto especial habla por sí sola, al congregar: i) temas de coyuntura con relevancia jurídica, e incluso temas no estrictamente legales; ii) vinculados con la agenda nacional; iii) con una extensión breve; iv) dirigido a un público no necesariamente especializado; v) con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal, pero tampoco es de divulgación *per se*, y vi) que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública, y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Por las razones de excepcionalidad que estamos transitando en 2020 y 2021, con la emergencia sanitaria por Covid-19, creímos conveniente utilizar este canal de conocimiento para hacerle llegar a todos los interlocutores involucrados, información sencilla, pero veraz,

sobre el estado del arte, las consecuencias y las proposiciones desde diferentes áreas del conocimiento jurídico.

En este número, que es una continuación de la emergencia sanitaria por Covid-19, vimos la necesidad de dedicar un monográfico respecto de las medidas administrativas y financieras dictadas por el gobierno mexicano, analizadas por especialistas del derecho administrativo.

Las condiciones extraordinarias generadas por la crisis sanitaria y financiera han impuesto la necesidad de adoptar decisiones extremas, la mayoría de las cuales requieren de satisfacer procesos y formalidades jurídicos; de ellas, las administrativo-financieras son precisamente el objetivo de los textos que ahora se publican.

Este volumen es producto de especialistas en derecho administrativo de alto nivel tanto del Instituto de Investigaciones Jurídicas como de diferentes instituciones del país, quienes han asumido la tarea de explorar de manera llana los distintos aspectos de las decisiones administrativo-financieras adoptadas por la administración pública durante la contingencia sanitaria ocasionada por la Covid-19, tanto para enfrentar los retos a la salud como para poner cara a la consecuente crisis económica.

Luis Alberto Bautista Arciniega, en su artículo titulado “El Estado mexicano frente al cambio climático y la crisis por el Covid-19”, analiza el derecho humano al desarrollo sustentable, cuyo fundamento es el artículo 25 constitucional, frente a la situación sanitaria.

Emigdio Julián Becerra Valenzuela, en su opinión intitulada “Implicaciones jurídico-administrativas de las empresas suspendidas durante la emergencia sanitaria Covid-19”, hace un análisis sobre los decretos expedidos por las autoridades administrativas correspondientes durante la emergencia sanitaria.

Xelha Monserrat Brito Jaime, en su trabajo “Los fideicomisos públicos y su extinción en la emergencia sanitaria”, aborda un tema trascendente, debido a que los fideicomisos

públicos son una herramienta que impulsa el desarrollo económico y beneficia a personas de nuestra sociedad.

Gabino Eduardo Castrejón García (en su opinión intitulada “Derecho administrativo y la ineficacia de la administración pública para atender la pandemia de Covid-19 producida por el virus SARS COV-2”), destaca la ineficiencia de las autoridades administrativas mexicanas para la atención de la emergencia sanitaria.

Enrique Cruz Martínez, con el título “Reflexiones sobre la búsqueda del fortalecimiento de las finanzas públicas a través de medidas administrativas fiscales en tiempos de emergencia sanitaria”, distingue los aspectos de la problemática de finanzas públicas, así como sus consecuencias, para finalizar con la propuesta del fortalecimiento de dichas finanzas frente a la crisis sanitaria.

En su opinión, Juan Francisco Díaz explica lo que debemos entender por “buen gobierno” y sus implicaciones; asimismo, destaca las buenas prácticas mediante el uso de las tecnologías que la actual administración debe aplicar en la contratación pública para el desarrollo económico en esta situación de emergencia sanitaria.

Ángel Diego Gómez Olmos analiza la figura jurídica de las subvenciones o ayuda pública, que son instrumentos para la intervención económica y social, que necesitan un plan con carga jurídica obligatoria, y mediante estas ayudas se puede apoyar en la situación de emergencia sanitaria.

En su opinión, intitulada “Los colores de la discrecionalidad en el semáforo epidemiológico”, Miguel Alejandro López Olvera analiza, desde la perspectiva de los derechos humanos y del derecho administrativo, el mecanismo utilizado por el gobierno federal denominado “semáforo epidemiológico”.

Álvaro Luna Pacheco explica, de manera breve, las medidas que se debieron adoptar frente a la crisis económica durante la pandemia, realizando una comparación con las

teorías económicas que en épocas pasadas impulsaron la economía de los países que actualmente son potencia, como Inglaterra y Estados Unidos de América.

José Pablo Martínez Gil, en su opinión, reflexiona sobre la importancia del derecho a la salud y su protección; el impacto que tuvo este derecho fundamental frente a la pandemia, y deja en evidencia el déficit que tiene México en el sistema sanitario, por lo que se busca tomar distintas medidas sanitarias de carácter urgente para superar la crisis.

Alina del Carmen Nettel Barrera explica dos mecanismos económicos democráticos que enfrenta la pandemia; el primero, la actividad de fomento, y el segundo, de ordenación o policía. Ambas técnicas jurídicas incentivan al Estado a ofrecer un desarrollo económico mediante la legalidad para generar intereses y mecanismos de control entre la autoridad y el particular.

Marina del Pilar Olmeda García, en su opinión, realiza algunas reflexiones sobre la importancia que tiene la ética pública en el Estado mexicano frente a la emergencia sanitaria, ya que el servicio público a través de esta disciplina debe actuar de forma favorable para la selección de políticas públicas que sean convenientes para la colectividad.

Ángel Luis Parra Ortiz explica, en los tres apartados de su artículo, las consecuencias que trajo consigo la contingencia sanitaria en la justicia administrativa, iniciando desde los actos administrativos que han emitido las autoridades hasta los procedimientos jurisdiccionales en los que los ciudadanos tenemos derecho.

David Quitano Díaz analiza la función, las implicaciones de las omisiones y la crisis en el derecho administrativo durante la pandemia, y precisa el actuar de la autoridad nacional para contrarrestar los efectos tomados con ligereza, lo que conllevó consecuencias importantes en la administración pública.

Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza hace un análisis de la fiscalización realizada frente la pandemia, y destaca la obligación tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV, constitucional, bajo los principios constitucionales del tributo.

Jorge Vargas Morgado, en su opinión “Las finanzas públicas durante la Covid-19”, explica qué debemos entender por “finanzas públicas”, y señala sus elementos; asimismo, analiza la actuación en esta materia por parte del presidente de la República.

Por último, José Fernando Vázquez Avedillo, en su opinión, “Presupuesto del sector salud 2021: más dinero, menos alcance”, destaca las importantes disminuciones en el presupuesto en el sector salud.

Nuestro reconocimiento al liderazgo del director del Instituto, doctor Pedro Salazar Ugarte, por impulsar la crítica y el análisis de temas jurídicos, que no sólo son de relevancia nacional, sino que, como ha dejado constancia este volumen, son de relevancia global.

También, nuestro reconocimiento a la eficaz labor de coordinación y de edición a las áreas de la Secretaría Académica, que encabeza la doctora María Marván Laborde, y a la Secretaría Técnica, que lidera el licenciado Raúl Márquez Romero.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN  
Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA  
Jorge VARGAS MORGADO

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## **El Estado mexicano frente al cambio climático** y la crisis por el Covid-19\*

### *El contexto de la pandemia y el cambio climático*

La situación actual y los efectos multidimensionales que nos plantea a la humanidad el virus Covid-19 nos ha hecho reflexionar sobre la vulnerabilidad y desigualdad creciente en la integridad de las personas en sociedad. La pandemia, catalogada como una crisis de salud esencialmente, y su óptica de análisis, mayoritariamente biológica, tiene implicaciones factoriales diversas, como la económica, la social y la psicológica.

En este aspecto, el derecho humano al desarrollo sustentable prevé los supuestos en los que la economía, el medio ambiente y la sociedad, a través de sus acciones, pueden aspirar a un modelo de vida integral, en el cual exista una calidad de vida, de desarrollo y de progreso acorde a las necesidades actuales sin comprometer las del futuro.

La situación sanitaria de nuestros días nos hace reflexionar sobre la atención focalizada en el sector salud para atender la alta tasa de contagios y enfermos del virus, y, por supuesto, la gran mortandad que registra, y, por ende, en cómo hemos desarrollado el modelo de desarrollo con base en una premisa de optimización del progreso utilitario y voraz sin pre-

\* Elaborado por Luis Alberto Bautista Arciniega.

ver los escenarios a largo plazo que puedan garantizar una estabilidad social con prudencia y racionalidad de los recursos naturales.

Lo anterior presupone que las decisiones apremiantes y emergentes que se toman para hacer frente a la situación de la pandemia son medidas reaccionarias, pero no de largo aliento hacia una previsión de futuro en el tema ambiental, simplemente que se está ignorando o dejando de hacer para mitigar o reducir los daños actuales al entorno natural, y que ineludiblemente impactan en el desarrollo y en la calidad de vida de la gente. Así que hablar de desarrollo sustentable es preponderante en el tiempo actual, el cual nos dirige hacia el prototipo de vida que se anhela y el estatus en ella, al mismo tiempo que nos prepara para afrontar instrumentalmente el reconocimiento del derecho a una forma de vida adaptable y prometedora ante cualquier amenaza en nuestra salud.

Dentro de los postulados universales que en la actualidad acogen e involucran la agenda y el esfuerzo compartido de la comunidad internacional, y que se coligen con la crisis sanitaria por el Covid-19, son en un grado significativo la atención a la problemática del deterioro ambiental, y en una de sus principales vertientes la del cambio climático. La connotación que ha adquirido el fenómeno del cambio climático ha rebasado el umbral de lo científico para convertirse en un asunto que atañe al interés jurídico y social. En la actualidad, es ya preponderante el actuar simbiótico de la ciencia y el orden jurídico, donde cada uno de ellos desde su especialidad y alcance de sus capacidades armonice los efectos devastadores que aceleradamente se manifiestan en el mundo por el cambio climático.

La cuestión ambiental posee científicamente una percepción integral y totalizadora, que sólo puede entenderse desde un enfoque transfronterizo. Así, en la temática del cambio climático es correspondiente situarla bajo la premisa universalista del resguardo ambiental, donde “pensar globalmente y actuar localmente (principio de globalidad)<sup>1</sup> se vuelve el funda-

<sup>1</sup> Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 6a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 167.



mento y piedra angular para el trabajo responsable propio de México y del conjunto de países que pretenden una disminución de la emisión de gases de efecto invernadero”. En alusión a lo anterior, Juste Ruiz<sup>2</sup> abunda al señalar textualmente que “los problemas derivados de la contaminación atmosférica presentan una dimensión inequívocamente internacional y han debido tratarse a este nivel”.

### *El Estado mexicano y su política de desarrollo sustentable*

La naturaleza simbiótica de la actividad humana y su impacto en el medio ambiente deriva en crisis sanitarias y problemas de desigualdad social alarmantes. De frente hacia al futuro, la actividad del Estado se torna preponderante, y es en virtud del crecimiento económico racional y la protección ambiental como se vislumbra prometedor. Es evidente la naturaleza multipolar que el cambio climático provoca en la actualidad, y es el compromiso social del Estado de encontrar en su normativa y en su política pública, esencialmente, los conductos pertinentes para menguar las consecuencias devastadoras, como la actual en materia de salud. La proliferación de afectaciones en la salud colectiva derivada de los grandes problemas ambientales representa un detrimento sustancial en la calidad de vida y de bienestar social.

En la Constitución política nacional se enfatiza en el artículo 25 el desarrollo sustentable en México. Se establece primeramente el derecho al desarrollo, pero condicionado a que deberá ser integral y sustentable. Este precepto dispone en sus numerales sexto y octavo:

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

<sup>2</sup> Juste Ruiz, José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 262.

En cuanto a la actividad económica, el párrafo octavo señala:

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta constitución.

De lo anterior se infiere que el precepto 25 constitucional no sólo dispone la racionalidad en la utilización de los recursos naturales para proteger el medio ambiente, sino que establece una valoración amplia en cuanto a la prestación equitativa e igualitaria en las condiciones de vida de las personas. Se puede diferenciar, entonces, entre el crecimiento estrictamente económico y el desarrollo integral, que presupone una estandarización cualitativa del progreso, como lo representa un salario digno, condiciones decorosas de vivienda, igualdad de oportunidades de empleo, entre otras.

La sustentabilidad, como elemento complejo, no sólo teórico, sino como un modelo práctico, encuentra cauce en las decisiones cualitativas de los Estados y de los diversos actores sociales. El reto frente a la actual pandemia por Covid-19 para el Estado mexicano reside en la planeación de largo aliento para ser eficaz en la actualidad en la atención de la problemática en salud, pero también previsor en los ejes que componen la sustentabilidad. El medio ambiente representa un elemento intrínseco a la salud y a la calidad de vida; por ende, la política de incentivación y promoción de las energías alternativas a las clásicas contaminantes se vuelve preponderante.

Los estímulos fiscales y los fondos para las empresas, una vez reactivada la economía, es un factor de impulso relevante. El elemento económico ambiental, hoy más que nunca, se asoma poco esperanzador, ya que la anomalía que atrajo consigo el Covid-19 relajó las provisiones de protección ambiental. La consigna ante los efectos innegables que

se han determinado por la laxitud en la regulación ambiental se habrá de determinar por el daño ambiental exponencial, y, en consecuencia, un detrimento en la calidad del desarrollo y de vida de las personas. Este momento es histórico, y habrá que proyectar un escenario en el que los temas de sustentabilidad se solidifiquen, que sean materialmente concretos y aplicables; todo, con el propósito de tener una esperanza para nuestra actualidad y las de las generaciones futuras.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## Implicaciones jurídico-administrativas de las empresas suspendidas durante la emergencia sanitaria Covid-19\*

### *Introducción y planteamiento del problema*

La humanidad se encuentra en una situación de emergencia sanitaria por la presencia en el mundo del virus SARS-CoV2 (Covid-19). Ante ello, todos los países han establecido medidas de diversa naturaleza con el objetivo, en primer término, de salvaguardar la salud de sus habitantes, y en segundo, intentar disminuir en la medida de lo posible los daños que se pudieran generar en las actividades de educación, justicia, policía, vigilancia y de economía.

En ese sentido, el gobierno mexicano, por conducto de las secretarías que lo integran, principalmente la Secretaría de Salud, ha emitido diversas normas jurídicas, que impactan todos los sectores de la población; estas disposiciones acuden al llamado de “quédarte en casa”, de utilizar cubrebocas y guantes, hasta la determinación de suspender actividades que se consideran no esenciales.

Ahora bien, es claro que las medidas de seguridad adoptadas hasta el momento por las autoridades mexicanas tienen el fin de salvaguardar lo mayor posible la salud y la vida

---

\* Elaborado por Emigdio Julián Becerra Valenzuela, profesor de tiempo completo ordinario de carrera titular B, y juez del Tribunal Universitario, campus Mexicali, ambos en la Universidad Autónoma de Baja California. Integrante del Cuerpo Académico Investigaciones en Derecho Administrativo: UABC-CA-303.

de las personas físicas; así pues, en ese contexto de protección y resguardo de derechos, se emite la opinión para establecer si las medidas protectoras emanadas de las secretarías de Salud y de Hacienda, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, son las idóneas para salvaguardar los intereses, el patrimonio y la seguridad jurídica de las empresas que se encuentran suspendidas por considerarse no esenciales.

Es de señalarse que se comprende que el Estado no suspenda bajo ninguna circunstancia la actividad financiera y recaudadora ordinaria, ya que sin ellas difícilmente se podrían obtener los insumos necesarios para satisfacer las necesidades que se requieren en este momento; sin embargo, se considera oportuno reflexionar si es justo que ante la pandemia se mantenga vigente la actividad económica coactiva, y se determine la suspensión de los términos para la interposición de los medios de defensa.

Por lo anterior, el texto busca establecer si las diversas normativas (acuerdos, decretos y resolución fiscal) emitidas por los órganos competentes de la administración pública federal, aplicables al caso en estudio, son las idóneas respecto al tiempo de expedición, y son lo suficientemente protectoras para salvaguardar los derechos de las empresas que a partir de marzo de 2020 fueron obligadas a suspender actividades por considerarlas no esenciales.

### *Normatividad emergente aplicable*

El primer acuerdo fue emitido por el Consejo de Salubridad General el 23 de marzo de 2020, en el que se reconoce a la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (Covid-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria. Se delimitan en este acuerdo las actividades de preparación y respuesta ante la epidemia.

Se determina que la Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia, en consenso con las dependencias y entidades invo-

lucradas en su aplicación, y se exhorta a los gobiernos de las entidades federativas para generar planes de reconversión hospitalaria y expansión inmediata de capacidad que garanticen la atención oportuna de los casos de la epidemia. Como se puede observar, en este primer acuerdo no se hace alusión al cierre de empresas ni se hace referencia a estas últimas.

Posteriormente, el 27 de marzo de 2020 fue emitido el Decreto por el que se ordenan medidas 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). En este decreto se relacionan las acciones extraordinarias que se deben implementar en las regiones afectadas en materia de salubridad general, para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19). En este decreto únicamente se ordenan acciones en materia de salubridad y equipamiento médico, sin incluir la actividad empresarial.

Un tercer decreto fue expedido el 30 de marzo de 2020, en 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 él se determina que la Secretaría de Salud realizará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia.

Luego, el 31 de marzo de 2020 fue emitido el decreto por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, por lo que se ordenó la suspensión inmediata de las actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020; es de señalar que las actividades no esenciales no se mencionaron expresamente, por lo que éstas se entienden por exclusión; es decir, el empresario debe determinar si su actividad se considera esencial o no. Cabe destacar que no obstante la orden de suspensión de actividades, en este acuerdo, en su artículo primero, fracción II, inciso c), se deja vigente la actividad financiera y la recaudación de los tributos; por tanto, las facultades de verificación, inspección, inicio de visitas domiciliarias y procedimiento administrativo de ejecución, tanto para las empresas situadas en las actividades esenciales como en las no

esenciales, lo que conlleva que las empresas suspendidas o cerradas puedan ser sujetas a procedimientos fiscalizadores y recaudadores.

Un siguiente decreto fue emitido el 21 de abril de 2020. En este Acuerdo se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 y se amplía la suspensión de actividades hasta el 30 de mayo de 2020, lo que generó una mayor vulnerabilidad a las empresas suspendidas, porque al igual que mantienen el cierre de empresas no esenciales se dejan vigentes también las facultades de inspección, fiscalización y vigilancia de las autoridades hacendarias.

Finalmente, se expidió la sexta versión anticipada de la primera resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal, el 4 de mayo de 2020, es decir, 34 días posteriores a la orden de suspensión de actividades no esenciales. En este acuerdo se prevé específicamente en la regla 13.3, la suspensión de plazos y términos legales del 4 al 29 de mayo de 2020, de diversos procedimientos desarrollados por el Servicio de Administración Tributaria. Si bien esta disposición constituye un alivio para el empresariado en general, también es cierto que se continúa con vulnerabilidad a las empresas suspendidas desde el 30 de marzo de 2020, toda vez que los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución se mantienen intactos, y su término de impugnación se encuentra sin correr.

En efecto, el Servicio de Administración Tributaria emitió la sexta versión anticipada a la Primera Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 y sus anexos 1-A, 5, 6, 7, 9, 14 y 23, en la que se da a conocer la regla 1.3.3, mediante la que se suspende el cómputo de plazos y términos legales de diversos actos y procedimientos consistentes en:

1. Presentación y resolución del recurso de revocación o de inconformidad.
2. Desahogo y conclusión de los procedimientos a que se refieren los artículos 150, 152, 153, 155 y 158 de la Ley Aduanera.



3. Inicio o conclusión del ejercicio de las facultades de comprobación, actos de verificación, así como el levantamiento de las actas que deban emitirse dentro de los mismos.
4. Presentación o resolución de solicitudes de permiso, autorización, concesión, inscripción o registro, así como el inicio o resolución de los procedimientos de suspensión, cancelación o revocación de los mismos.
5. Realización, trámite o emisión de los actos previstos en los artículos 27, apartado C, fracción I, inciso a), 34, 34-A, 36, tercer párrafo, 41, 41-A, 42, antepenúltimo párrafo, 46, 46-A, 48, 49, 50, 52-A, 53, 53-A, 53-B, 63, segundo párrafo, 67, 69-D, segundo párrafo, 121, 133-A, y 133-F del Código Fiscal de la Federación, 29 y 203 de la Ley Aduanera y 91 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Es de señalar que la suspensión no fue aplicable para lo siguiente:

1. La presentación de declaraciones, avisos e informes.
2. El pago de contribuciones, productos o aprovechamientos.
3. La devolución de contribuciones.
4. Los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución.
5. Los actos relativos a la entrada al territorio nacional y la salida de él, de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, incluyendo las referentes al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias.
6. Los servicios de asistencia y orientación al contribuyente, incluidos la inscripción y avisos ante el Registro Federal de Causantes, que deban realizarse en las administraciones desconcentradas de servicio al contribuyente de manera presencial,

que se realizarán previa cita registrada en el portal del Servicio de Administración Tributaria.

Como se puede observar del contenido de la sexta versión anticipada de la primera resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal emitida el 4 de mayo del año en curso, si bien se suspenden ciertas actividades y procedimientos en beneficio de las personas físicas y morales que integran el Registro Federal de Causantes, también se encuentra la actividad financiera coercitiva del Estado por conducto del procedimiento administrativo de ejecución.

En efecto, la vigencia de la actividad económica coercitiva del Estado ha ocasionado que a los contribuyentes suspendidos se les haya dejado en estado de incertidumbre e indefensión, toda vez que por una parte se les exige cerrar sus centros de trabajo, y, por otra, se les informa que pueden ser sujetos de actos coercitivos, como lo son el requerimiento de pago, embargo, inclusive la inmovilización de cuentas bancarias, aunado a que el medio de defensa, “recurso de revocación”, se encontraba suspendido en sus términos de interposición y resolución.

### *Consideraciones finales*

Se entiende que la actividad recaudadora del Estado se mantenga vigente en su dimensión ordinaria, toda vez que se requieren ingresos e insumos suficientes para establecer la estrategia de defensa ante la contingencia. Sin embargo, no se encuentra una justificación para que se mantenga vigente la actividad económica coactiva, porque constituye un riesgo inminente para las empresas que se encuentran suspendidas por mandato de autoridad, ya que éstas pueden perder su derecho de señalar bienes, nombrar testigos, inclusive el derecho y/o obligación de pagar voluntariamente los créditos fiscales al momento de desarrollarse la actividad económica coactiva.

El gobierno federal debe ponderar que los perjuicios de la pandemia no son distintivos de los sectores de escasos recursos, sino que también perturban al pequeño y mediano empresario, quienes resienten las embestidas económicas de la pandemia, como lo son la suspensión de su actividad, el cierre de la fuente del empleo, el pago de nómina sin generar ingreso, el pago de impuestos ordinarios, así como suministrar los alimentos de los integrantes de su familia, por lo que es de necesaria urgencia estudiar la posibilidad de suspensión de actos que emanan del procedimiento administrativo de ejecución.

La emisión de la sexta versión anticipada de la primera resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal prevé la suspensión de plazos y términos legales de varios trámites y procedimientos; sin embargo, se estima que al no contemplar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se deja a las empresas suspendidas en estado evidente de desventaja e indefensión, toda vez que los términos para la interposición del recurso de revocación se encuentran suspendidos.

De ninguna manera se soslaya la responsabilidad social. Ante una emergencia sanitaria tan grave como la generada por la pandemia Covid-19, se hace necesaria la colaboración, la unión y la solidaridad de toda la sociedad. A la vez, la vigencia del estado de derecho debe prevalecer; es más, se refuerza su necesaria existencia, por lo que, como bien lo orientaron los organismos internacionales, la adopción y aplicación de toda medida por los Estados deben estar apegadas a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Durante el periodo de suspensión de actividades no esenciales y de vigencia del procedimiento administrativo de ejecución, verificación de domicilios, inspecciones oculares, inicio de visitas domiciliarias, las empresas suspendidas estuvieron expuestas a actos que pueden tipificar delitos fiscales, como lo son el abandono del domicilio fiscal, los delitos contra el Registro Federal de Causantes, la depositaria infiel, entre otros.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## Los fideicomisos públicos y su extinción en la emergencia sanitaria de la Covid-19\*

No hay duda respecto a que la salud debe ser el tema fundamental para la administración pública en un contexto de emergencia sanitaria. Resulta obvio que si en tiempos ordinarios, garantizar este derecho requiere vastos recursos, en un entorno en el que a las enfermedades existentes se les suma una nueva, altamente contagiosa, y de la cual a la fecha no se tiene cura ni forma de inmunizar, la necesidad se vuelve más compleja.

Por otro lado, como parte de una buena administración pública, se espera que ésta prevea riesgos. En el caso concreto de la pandemia por el virus SAR-Cov2, se sabe que dichos riesgos fueron previstos en el ámbito internacional desde meses antes de la declaratoria de pandemia; por ello, no es trillado que la expectativa del riesgo se torne una exigencia de la población, y que la planificación dinámica se convierta en una condición imperiosa para un correcto funcionamiento y unas finanzas públicas menos adolecidas.

Esta pandemia trajo consigo la necesidad de justificar gastos extraordinarios, y, tras el argumento de la crisis global, se ejecutaron en México una serie de medidas que implican

\* Elaborado por Xelha Montserrat Brito Jaime, licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, practicante judicial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asesora parlamentaria en la Cámara de Senadores; autora de diversos artículos publicados en México y el extranjero, y ponente en foros nacionales e internacionales. Presidenta del Foro de Jóvenes Administrativistas de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

la concentración de recursos en la administración pública centralizada, bajo la premisa de que con ello se logrará hacer frente a dichas necesidades.

No obstante, las implicaciones a futuro hacen que nos cuestionemos sobre la pertinencia de las medidas, puesto que éstas podrían representar sacrificios en otros ámbitos que, desde el derecho administrativo protector de los derechos fundamentales, son indeseables. Estos ámbitos son también principios jurídicos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como la seguridad y certeza jurídicas, la división de poderes, el cumplimiento progresivo de obligaciones en materia de derechos humanos, entre otros.

De las medidas más complejas y polémicas tomadas por el gobierno destaca la extinción de 109 fideicomisos públicos, por lo que estas líneas tienen como finalidad explicar brevemente y a grandes rasgos esta figura jurídica, así como algunas reflexiones sobre esta disposición impulsada desde el Poder Ejecutivo Federal y legitimada por la vía legislativa.

### *Los fideicomisos públicos*

Tanto la doctrina como las resoluciones del Poder Judicial de la Federación coinciden en que los fideicomisos públicos son negocios jurídicos que se celebran en virtud de un contrato, mediante los cuales una persona de derecho público transmite la titularidad de bienes o derechos a una institución fiduciaria, para realizar un fin determinado.

Dicho fin debe ser lícito, posible y de interés público, elemento que se sustenta con la lectura del artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuya disposición establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al Ejecutivo Federal su disolución, liquidación o extinción cuando deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Estas líneas brindan una idea general de la amplitud de la figura jurídica, que, cabe abonar, dada su laxitud fue considerada como una herramienta para impulsar el desarrollo económico. En ese sentido, en México, al tenor de las normas administrativas, se crearon diversos fideicomisos públicos tanto del gobierno federal como de los gobiernos de las entidades federativas, de los gobiernos municipales, e incluso de las entidades paraestatales de la Federación, las entidades federativas y de los municipios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 47, dispone que son consideradas entidades paraestatales los fideicomisos creados con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las de otras entidades, y que tengan comités técnicos. En este punto es preciso mencionar que existen también otra clase de fideicomisos públicos cuyo carácter no es el de entidades paraestatales.

### *La reforma por la que se extinguieron diversos fideicomisos públicos*

Respecto a la polémica medida adoptada por el gobierno en turno para la extinción de 109 fideicomisos públicos, es trascendente hacer una breve relatoría del contenido del dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se reformaron y derogaron diversas leyes, elaborado en la Cámara de Senadores en octubre de 2020.

Cabe mencionar que el Senado fungió como cámara revisora, y el dictamen primitivo se discutió en la Cámara de Diputados, con una larga lista de oradores; sin embargo, estimo adecuado revisar el documento proveniente de la cámara revisora, porque condensa tanto lo examinado por ésta como lo de la cámara de origen.

El dictamen refiere que la minuta enviada por la Cámara de Diputados tiene por objeto “eliminar la opacidad y discrecionalidad en el uso de recursos públicos y fomentar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad mediante la modificación a 18 leyes y la abrogación de 2 leyes, cuya aprobación implicaría la extinción de diversos fideicomisos”.

El argumento lo sustenta en resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, la cual, según se cita, ha señalado que “no existe información suficiente o contabilidad confiable de los fideicomisos, no se saben los montos recaudados, ni los beneficiarios directos de los subsidios, ni las obras que se ejecutan con el dinero público encapsulado en estos contratos”.

Aunado a la anterior, el dictamen dispone que esta medida “tiene el objetivo de aportar liquidez para financiar el Plan de Recuperación Económica, toda vez que no se tiene previsto contratar deuda adicional ni aumentar los impuestos, para tal fin”. Así, concluye que lo pertinente es extinguir los fideicomisos, concentrar los recursos en la Tesorería de la Federación; y, en algunos casos, para el cumplimiento exclusivo de obligaciones de carácter laboral o en materia de seguridad social, se dispone en el régimen transitorio que continuarán operando para mantener salvaguardados los derechos laborales de los trabajadores.

Es importante recordar que desde el 2 de abril de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”, en el que, según sus puntos considerativos, la determinación se rige por la austeridad republicana, que conduce a la administración pública federal, y que

implica el uso de los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Por ello, se opta por analizar la permanencia de fideicomisos y fondos públicos y determinar que los recursos públicos que los integren sean enterados a la Tesorería de la Federación y se lleven a cabo los procesos para su extinción, salvaguardando los derechos de terceros.



Por lo tanto, la reforma fue una pieza más del engranaje jurídico, que tiene como propósito concentrar en la Tesorería de la Federación los recursos. En ese sentido, algunas de las preguntas que estimo ineludibles son:

- 1) Si algunos de esos fideicomisos públicos se constituyeron con la finalidad de cumplir con derechos fundamentales de las personas, tales como la protección de defensoras de derechos humanos y periodistas ¿la concentración de esos recursos garantizará los derechos humanos en los que se traducen los actos del Estado?
- 2) Al no haber un estudio pormenorizado de todos y cada uno de los fideicomisos públicos, es decir, casos concretos que con datos de la Auditoría Superior de la Federación demuestren que los 109 fideicomisos se regían por la opacidad y corrupción ¿con base en qué se tomó la decisión de la totalidad de su extinción?
- 3) ¿Cuál será el mecanismo por el cual quienes tenían derechos adquiridos gracias a los contratos de fideicomiso recibirán lo propio? Cabe añadir que no hay certeza respecto a la reestructuración de estos recursos por parte de la administración pública centralizada, por lo que mucho menos se tiene seguridad del momento en el que se otorgarán.

Como se aprecia, el tema es complejo, y existen aún cabos sueltos; pero, desde el punto de vista jurídico, resalta la poca certeza jurídica que implica esta reforma.

## *Conclusiones*

Aunado a esta medida, la administración pública federal, depositada en el Ejecutivo federal, ha optado por desarrollar mecanismos de concentración de los recursos, que si bien han pasado por los canales institucionales diseñados para esos efectos, nos llevan a una re-

flexión que atiene a los fines del Estado, a esbozar el concepto de una buena administración pública a la luz de los derechos humanos, y, por lo tanto, a confrontar la perspectiva puramente legal para mirar hacia aspectos más abstractos que revisten al derecho.

La extinción de los fideicomisos públicos ha sido un tema polémico y complejo en la opinión pública, lo que pone en evidencia, por una parte, que no ha sido efectivamente producto de un ejercicio democrático y, por otra, que representa carencias en la planificación por parte del Estado para hacer frente a la pandemia. En ambos casos, la preocupación es latente, y exige una constante revisión a la luz de los principios y derechos contenidos en la Constitución federal, así como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

## **El derecho administrativo y la ineficiencia de la administración pública para atender la pandemia de Covid-19 producida por el virus SARS-COV-2\***

El 28 de febrero del presente año, cuando apareció el primer caso confirmado del virus SARS COV-2, generador de la temible enfermedad Covid-19 en la Ciudad de México y existía uno sospechoso en el estado de Sinaloa, nadie podía imaginar la gravedad y los daños que podría provocar la pandemia. El individuo contagiado era una persona del sexo masculino, de 35 años, que había viajado a Italia del 14 al 22 febrero. Era indiscutible que el virus ya se encontraba en nuestro país. Sin embargo, las autoridades mexicanas minimizaron el arribo de la enfermedad, y sobre todo, ignoraron las consecuencias sanitarias que ésta podría ocasionar en la población. La ineficiencia de las autoridades mexicanas para la atención de esta emergencia sanitaria ha provocado, después de nueve meses, daños no sólo en materia de salud, sino también de carácter económico, de los que tardaremos años en reponernos.

¿Por qué afirmo que la conducta de las autoridades administrativas ha sido ineficiente? Porque sus conductas de omisión y negligencia, en el ejercicio de sus funciones administrativas, no sólo han producido, hasta la fecha y según datos oficiales, más de 92,000 muertes de mexicanos, que se traduce en más de 92,000 familias afectadas, sino también provocado daños de carácter económico, que ha resentido la población en general, pero que lamenta-

\* Elaborado por Gabino Eduardo Castrejón García.

blemente se han acentuado en la población que menos recursos tiene. Todo esto implica una grave violación a los derechos humanos de las personas.

El derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye una responsabilidad social, que se traduce en la obligación del Estado, de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y aunque el financiamiento de los servicios respectivos no es exclusivo del Estado, sí es responsable de que se presten de manera eficiente. Todos los mexicanos tenemos el derecho humano de protección a la salud; el Estado funciona a través de sus órganos, en este caso los de carácter administrativo; es decir, aquellos que se encuentran en la esfera del Ejecutivo Federal, dentro de los que se hallan los encargados de la materia sanitaria. De tal suerte, los órganos administrativos del sector salud, que dependen del Ejecutivo Federal, se encuentran obligados a establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y que los servicios respectivos se presten de manera eficiente.

¿Qué debemos entender por “eficiencia”?, que los servicios que se presten en materia de salud cumplan con las normas y los estándares internacionales requeridos. En una situación como la que nos encontramos, en donde la pandemia de Covid-19, producida por el virus SARS COV 2, es una grave amenaza para la población en general, el Estado tiene la imperiosa obligación de atender y afrontar los efectos producidos por dicha enfermedad, así como establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, lo cual comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras. Esto es, adoptar medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Si en un estado de emergencia sanitaria, como el que tenemos, el Estado mexicano aduce la limitación de recursos, lo que imposibilita el pleno cumplimiento de sus obligaciones en materia de salud pública, tendrá que justificar no sólo ese hecho, sino demostrar que ha realizado todo lo posible por utilizar al máximo los recursos de que dispone para satisfacer el derecho a la salud, lo que implica que no puede aducirse que los recursos requeridos para estas actividades no se encuentran presupuestados. El presupuesto no debe ser estricto, inflexible ni imposible de modificar; puede variar, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de modificación presupuestaria, por lo que puede adecuarse a las necesidades sobrevenidas; es decir, su virtud es la de establecer un remedio para los casos fortuitos, que permiten solicitar ajustes presupuestarios necesarios para que el Estado cumpla con su función.

Con lo antes expuesto queda de manifiesto que el derecho humano de acceso a la salud, en el estado de emergencia en que nos encontramos, implicaba e implica la obligación de las autoridades sanitarias de nuestro país, a garantizarlo, de cualquier forma o mecanismo a su alcance, ya que de lo contrario estaremos en presencia de una ineficiente administración pública, con las lamentables consecuencias que se han producido hasta la fecha. Pues bien, no obstante que ya era del conocimiento de las autoridades mexicanas, por lo menos desde diciembre de 2019, lo que estaba sucediendo en China y, posteriormente, lo que ocurría en España e Italia, con el desarrollo y avance de la Covid-19, aquéllas minimizaron los acontecimientos; no se tomaron medidas inmediatas de carácter preventivo para atender y afrontar la emergencia sanitaria; fueron hechos notorios la carencia de infraestructura hospitalaria, la falta de equipo adecuado para que los trabajadores de la salud cumplieran con su función sanitaria; los recortes presupuestales agravaron la situación; el plan nacional de distanciamiento social se tomó cuando la enfermedad ya tenía pleno desarrollo en nuestro país; las autoridades del gobierno federal no apoyaron a la población para que se mantuviera en casa; “te mueres de hambre o te mueres de la enfermedad”, era lo que se escuchaba; el cierre de

actividades consideradas como no esenciales produjo una de las peores crisis económicas en nuestro país. Es verdad, la pandemia por Covid-19 ha sido un problema sanitario mundial; la crisis económica derivada por el cierre de actividades no esenciales es de carácter mundial; pero ¿por qué esperar hasta el último momento para tomar medidas sanitarias cuando ya se tenían noticias de los graves estragos que estaba provocando la Covid-19 en otros países?, ¿por qué no se instrumentaron apoyos económicos a la población para favorecer el programa “quédate en casa”?

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), emitido por el Consejo de Salubridad General, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta de marzo de dos mil veinte, y 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de marzo de dos mil veinte, fueron actos administrativos que establecieron medidas como la suspensión inmediata y temporal de las actividades no esenciales, el distanciamiento social y el resguardo domiciliario corresponsable; sin embargo, fueron medidas tardías e insuficientes para afrontar la pandemia de la Covid-19, ya que si bien se trataba de actos ejecutivos para evitar la expansión de la enfermedad a través de contagios, no se complementaron con medidas de apoyo económico a la población, para evitar, precisamente, que la gente tuviera la necesidad de salir de casa para allegarse de recursos y sufragar sus mínimas necesidades. El hecho notorio, histórico y excepcional que atraviesa el país, derivado de la enfermedad pandémica de Covid-19, requería y requiere tomar medidas urgentes para proteger el interés social de salvaguardar el derecho humano a la salud de los gobernados en sus dimensiones individual y social, en un contexto nacional de emergencia sanitaria conocida públicamente, que fue y ha sido reconocida a nivel mundial por las diferentes organizaciones de salud; por lo tanto, la relevancia del interés social en respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la salud, de conformidad con los principios constitucionales de protección de derechos humanos, obligaba a las autoridades sani-

tarias del país a tomar las medidas pertinentes ordenadas por la propia Constitución federal y las distintas leyes nacionales vigentes. Los acuerdos en comento se tomaron un mes después de la aparición en nuestro país del primer caso de la Covid-9. ¿Por qué?

Ahora bien, el Consejo General de Salubridad aprobó, por unanimidad, entre otros, la elaboración final de las consideraciones sobre el proyecto de Guía para Asignación de Recursos en Situación de Contingencia, para que, entre otras obligaciones, las autoridades responsables proveyeran del equipo de protección personal a los trabajadores del sector salud, según la guía, de acuerdo con los riesgos de trabajo, durante la epidemia generada por el virus Sars-CoV2 (Covid-19); sin embargo, muchos trabajadores de la salud han fallecido por falta de equipo apropiado para desempeñar su loable labor profesional (médicas, médicos, enfermeras, enfermeros, camilleros, etcétera), que sufrieron en carne propia esta terrible y abominable enfermedad. Hasta septiembre del presente año, en un informe de Amnistía Internacional, recogido por el periódico *Milenio*, habían fallecido 1,320 trabajadores de la salud. Esto no es un invento, pues muchas veces vimos y escuchamos en los noticieros nacionales las protestas de estos trabajadores por la carencia de equipo adecuado para que cumplieran con su labor sanitaria.

El Consejo General de Salubridad depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría; en caso de epidemias, el Consejo debe tomar, en forma inmediata, las medidas preventivas indispensables para afrontarlas, las que serán sancionadas por el titular del Ejecutivo; sus actos son ejecutivos; esto es, deberán ser obedecidos por todas las autoridades del país. Existe una razón por la cual este Consejo depende directamente del Ejecutivo, y es, para que las medidas que el Consejo adoptara no tuvieran dilación alguna y se acataran de forma expedita. El Consejo General de Salubridad es un órgano colegiado, conformado por distintas instancias médicas, académicas, científicas y administrativas, que se supone le dan un soporte científico a sus decisiones, en aras de afrontar adecuadamente eventualidades, como la de la pandemia de Covid-19; sin embargo,

y hasta el momento no sabemos a ciencia cierta si efectivamente en la toma de decisiones ha intervenido el Consejo o por lo menos ha opinado sobre el particular. Lo que sí es claro es que, independientemente de que el gobierno federal haya designado al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud para estar al frente de la atención de la pandemia de Covid-19, es la administración pública federal del sector salud, a cargo del presidente de la República, la responsable directa de las estrategias y acciones que se han tomado y se tomarán para afrontar este grave problema.

En conclusión, el derecho administrativo, que es la ciencia jurídica que estudia a la administración pública, entendida ésta como los actos que realizan los órganos que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo, nos proporciona las herramientas y mecanismos jurídicos para realizar un análisis de la actividad administrativa en lo general; pero también nos permite hacer una reflexión de la función que ha tenido el Estado mexicano en la época de pandemia en la que vivimos.

Después de esta breve reseña y reflexiones, podemos concluir que hubo falta de toma de decisiones de carácter preventivo; las que se tomaron fueron tardías; hubo una inexacta aplicación de recursos para atender la contingencia; falta de apoyo económico a la población para atender el distanciamiento; a pesar de contar con un Consejo General de Salubridad, conformado por científicos, médicos y académicos, entre otras personalidades, se toman decisiones políticas y no científicas para afrontar el problema sanitario que padecemos. Argumentar la existencia en nuestro país de otras enfermedades para justificar el grave efecto que tiene en la población la Covid-19, ha sido irresponsable. Es incontrovertible que ha existido una deficiente actividad de la función pública, que ha provocado la peor crisis sanitaria y económica de nuestro país, en agravio de millones de mexicanos. La violación a los derechos humanos de nuestros compatriotas ha sido palpable y evidente.



La obligación de la administración pública a la protección del interés social, consistente en salvaguardar el derecho humano a la salud de los gobernados en sus dimensiones individual y social, en un contexto nacional de emergencia sanitaria, lamentablemente, ha fallado.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## **Reflexiones sobre la búsqueda del fortalecimiento de las finanzas públicas a través de medidas administrativas fiscales en tiempos de emergencia sanitaria\***

Hace poco más de medio año que la crisis sanitaria ha venido produciendo estragos incalculables en la forma de vida de los ciudadanos, así como en las estructuras gubernamentales en el mundo. Los efectos de la emergencia sanitaria no hicieron sino exhibir en toda su dimensión los problemas internos y externos que atravesaban muchos países. Desde luego que no podemos decir que el planeta se encontraba en perfecto estado y que la humanidad gozaba de la anhelada prosperidad. El mundo en realidad ya se encontraba en una profunda crisis multifactorial. Consideremos los efectos del cambio climático, las caravanas de migrantes que se habían acelerado desde el año pasado hacia territorio mexicano, las altas tasas de desempleo, la crisis de inseguridad, la falta de infraestructura, o bien, el que las economías en el mundo no lograran impulsar un crecimiento sostenido. Esta lista, que puede parecer inagotable, coincidió para nuestra mala fortuna con la crisis sanitaria.

Si bien una de las medidas implementadas, como el aislamiento de la población para limitar los efectos que puede provocar este virus, con capacidad de propagación rápida, fue una respuesta adecuada, sin embargo, las expectativas sobre lo que se puede hacer para

---

\* Elaborado por Enrique Cruz Martínez, profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; doctor en derecho público por la Universidad Panthéon Assas Paris II, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

manejar correctamente la crisis son muy amplias, y dependen en gran medida de la capacidad del Estado para reaccionar. Por el lado de la población, es un hecho que su comportamiento en gran medida va a contribuir en la implementación de soluciones colectivas. Cuando esto no ocurre de manera espontánea y voluntaria, podremos ver que la injerencia de las autoridades ya no será tan permisiva, sino más agresiva, como ocurre con el confinamiento en algunos países o en regiones de nuestro país.

Por otra parte, debemos advertir que uno de los temas más relevantes de estos meses, sobre el que es indispensable reflexionar, se presenta en el plano de la gestión pública, y que tiene que ver con la forma en que las autoridades se adaptan a la gestión de la crisis sanitaria a partir del margen presupuestal para atender la contingencia sanitaria y sus efectos. Este tema se ha convertido en uno de los más importantes tanto para la población como para las propias autoridades. Esto se debe a que la organización financiera del Estado no podía prever un evento de esta dimensión, cuando, como hemos referido, ya había otras dificultades que atender. Actualmente, hasta los problemas provocados por catástrofes naturales parecen oscurecer aún más el panorama de los gobiernos locales, o la llegada de la época invernal, que traerá una nueva oleada de enfermedades respiratorias.

Todos estos aspectos convergen de manera simultánea en la vida de nuestra población, que se recrudece cuando se piensa en la gran desigualdad social que impera en el país.

En este contexto, en nuestra opinión es posible entender el funcionamiento del Estado a partir de distintas perspectivas. Una de ellas se relaciona con las medidas que éste ha venido implementando estrictamente en materia de salud, en donde no tenemos los mejores resultados, pues se vive con el temor de que la capacidad hospitalaria no sea suficiente para atender a un mayor número de ciudadanos enfermos, y de que en cualquier momento se desborde el problema. Esto, desde luego, va de la mano tanto con la talla de la población como con su dispersión geográfica y la calidad del servicio, que no necesariamente se ha garantizado.

Pero existe otra perspectiva, que es la que nos interesa abordar en este documento de reflexión, que tiene que ver con la forma que va a adoptar el Estado para poder costear el incremento del gasto público. Es por ello por lo que se torna indispensable considerar el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de las medidas que se han propuesto desde la federación, para poder incrementar la capacidad financiera del Estado para el próximo año.

Esto, desde luego, se enfoca en los aspectos administrativos que se pueden emprender en materia fiscal, ya que una de las principales funciones del Estado en materia legislativa consiste en aprobar su sistema normativo fiscal para financiar el presupuesto público. Esta competencia se encuentra inscrita en el artículo 73, fr. VII, de la Constitución, y se refuerza por el artículo 31, fr. IV, que permiten el diseño del sistema fiscal.

Con la llegada al poder de la administración federal en turno, se procuró garantizar la estabilidad fiscal del país, al señalar que no habría nuevos impuestos. La lógica de no creación de nuevas contribuciones, no sólo en impuestos, podría parecer positiva en el contexto en el que nos encontramos, ya que no tendríamos más presión fiscal sobre los contribuyentes cautivos, que con actividades formales cumplen con sus obligaciones de forma permanente.

Desde el punto de vista práctico, la contingencia sanitaria expuso la fragilidad financiera del Estado, lo que en otras palabras equivaldría a decir que es posible que muchas metas gubernamentales se vean comprometidas y muy probablemente no se puedan alcanzar. Es por esta razón que dentro de los aspectos administrativos que observamos en primer lugar, fue el de la negación al cambio en los periodos para realizar la declaración anual del ejercicio fiscal 2019. Para el momento en que iba iniciando la contingencia en México, ambos tiempos coincidían, y la negativa gubernamental se fundamentó en una competencia administrativa y económica. Incluso, con el paso de los meses el sector empresarial estaba solicitando mayor flexibilidad para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y la respuesta continuó siendo la

misma. En el contexto internacional, incluso una buena parte de la intervención gubernamental apuntaló con financiamiento la viabilidad económica del sector productivo. En México esto no ocurrió de la misma manera, sino que el SAT comenzó a rastrear y perseguir a grandes contribuyentes para invitarlos a regularizar su situación fiscal. Con medidas más agresivas, el Estado comenzó a asegurar la captación de ingresos fiscales para poder subsistir. En efecto, el tema del endeudamiento público también apareció como la alternativa más utilizada históricamente para equilibrar el alto costo del gasto público frente a la limitación de ingresos. No hay que perder de vista que la cadena productiva se paralizó de igual manera, por lo que la demanda de muchos productos ha sido afectada. Visiblemente se procuró evitar una parálisis presupuestal por la vía de la recaudación.

En este orden de ideas, podríamos preguntarnos cuál es la mayor dificultad de estas decisiones o qué costo debemos asumir con ellas.

Una de las principales dificultades es no ejercer demasiada presión económica sobre el mismo tipo de contribuyentes que no tienen forma de reducir el impacto de sus obligaciones, frente al alto grado de informalidad en nuestro país. Esto provoca diversos conflictos, ya que se polariza la relación entre los ciudadanos, pues quienes siempre contribuyen consideran cargas fiscales excesivas respecto a que quienes no tienen la suficiente capacidad económica, y piensan que esto es justicia social fiscal, y estiman positiva la obligación de contribuir de quienes tienen una condición privilegiada.

Para las autoridades, esta segunda versión de los hechos es la que más ha sido valorada, por lo que, en tiempos de contingencia sanitaria, sin contradecir la versión oficial de no creación de nuevos impuestos, lo que hemos presenciado es que se tuvo que afinar la actuación administrativa recaudatoria del Estado, por un lado, para incrementar los ingresos de la Federación a través de un plan fiscal basado en adecuaciones tanto al impuesto sobre la renta como al impuesto al valor agregado y al impuesto especial sobre producción y servicios.

De igual manera, otro tipo de competencias administrativas permitirán consolidar la posición de control y vigilancia de autoridades como el SAT sobre los contribuyentes. Para ello, el tema de la visita domiciliaria con el uso de herramientas tecnológicas para recabar la información necesaria del contribuyente, o el caso del aseguramiento precautorio para quienes se oponen al ejercicio de facultades de comprobación, puede llevar incluso al embargo de cuentas bancarias. Estas acciones, entre otras, permiten observar cómo ante la inestabilidad económica que se vive en el mundo, una de las funciones más relevantes para el Estado se centra en sus facultades administrativas de recaudación.

La crisis sanitaria ha forzado a las autoridades a entrar en una búsqueda desesperada por alimentar las finanzas públicas. La desaparición de 109 fideicomisos o la renuncia “voluntaria” de aguinaldo para cierto tipo de servidores públicos son ejemplos claros de ello.

En el marco de la gestión de la pandemia y de los objetivos gubernamentales de continuar con las obras insignia de la Federación, se ha venido recrudeciendo la disputa por la repartición del presupuesto público. Los diez gobernadores de la denominada “Alianza Federalista” han puesto sobre la mesa de discusión un nuevo reparto del presupuesto a partir de las principales necesidades de cada región. Esto deriva de lo estrecho que se vuelve el margen de maniobra que les deja el actual sistema de coordinación fiscal.

El tema del fortalecimiento de las finanzas públicas se desenvuelve en un terreno bastante árido, ya que la toma de decisiones en todas las esferas de gobierno ven involucrada la necesidad de recursos presupuestales para poder funcionar.

A partir de esta dificultad, la problemática de las finanzas públicas lleva inmersos dos aspectos que podemos identificar claramente, ya que, por un lado, se encuentra la parte correspondiente al sistema de recaudación, como lo hemos señalado, en donde los aspectos administrativos del sistema fiscal se ajustan de manera inmediata para poder facilitar la recaudación. Estos instrumentos normativos y de gestión no son innovadores; sin embargo, son

una alternativa necesaria que tenía que haberse puesto en funcionamiento desde los años noventa. Esto lo mencionamos, toda vez que la adopción del sistema fiscal vigente, basado en una coordinación multinivel entre las autoridades federales y locales, provocó que durante esa década las autoridades no se preocuparan por ejercer plenamente sus competencias recaudatorias. Desde el punto de vista presupuestal, tenemos que ver la comodidad que el sistema de financiamiento, a través de las transferencias federales, proporcionó, y que ahora con la crisis sanitaria, en el contexto de escasez financiera, de manera forzada se han tenido que hacer los ajustes administrativos necesarios para alimentar a la hacienda pública.

Por otra parte, el segundo aspecto que se tiene que considerar en este tema es la planificación presupuestal a partir de criterios en donde la democratización de la decisión gubernamental debe corresponder al contexto que se nos plantea a corto, mediano y largo plazo. Es evidente que el margen de gasto atribuido a las diferentes áreas de gobierno determinará la injerencia de las autoridades para mantener la cohesión social.

Algunas consideraciones finales sobre este tema tienen que ver con que la principal dificultad que podemos observar respecto a la toma de decisiones gubernamentales se relaciona con la presión fiscal que se está ejerciendo sobre un sector determinado de la población. Esto, sin necesariamente pensar en los grandes contribuyentes, sino en la franja poblacional media, que resiente directamente los efectos de la decisión gubernamental.

El fortalecimiento de las finanzas públicas no depende únicamente de la capacidad para generar ingresos para expandir el gasto público, sino también de la calidad del gasto. Es decir, de la forma en que se determinan las prioridades que se deben atender. La crisis sanitaria continuará generando tensiones institucionales y sociales durante el próximo año, por lo que las autoridades recaudadoras desempeñarán un rol cada vez más importante en este rubro.



## Las medidas de transparencia y buen gobierno en épocas de Covid-19\*

Si existe un fenómeno que ha provocado homogeneidad en las contrataciones públicas de todos los gobiernos del mundo, sin excepción, es el que actualmente se ha tenido que realizar para intentar superar la emergencia producida por el virus denominado Covid-19; entre las cuales hemos encontrado adquisiciones desde las más básicas: mascarilla (tapabocas o barbijos, dependiendo en que país de la región nos encontremos), alcohol, gel antibacterial, equipamiento de protección personal, a manera de prevenir el contagio, así como la compra de medicamentos para mitigar la enfermedad, en razón de no contar aun con una vacuna, hasta llegar a la adquisición de equipamiento para los hospitales, como los respiradores y los *scanner*, que ayudan a detectar por vía de radiografías la afectación, sobre todo a los pulmones y demás órganos que forman parte del sistema respiratorio.

---

\* Elaborado por Juan Francisco Díaz, abogado por la Universidad Central del Ecuador; obtuvo su maestría en derecho administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, y es candidato a doctor en derecho por la Universidad de Valladolid. Es docente de la Universidad Andina, profesor de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (UEES) de la ciudad de Guayaquil y profesor invitado de la Universidad Austral de Buenos Aires.

Ha aportado con varias publicaciones en derecho administrativo, contratación pública y corrupción; ha dictado varias ponencias en Latinoamérica. Es miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA), procurador del Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social del Ecuador (IDEAS), y es miembro honorario de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA).

Todo esto ha hecho que los gobiernos destinen los recursos disponibles para adquirir bienes y servicios por medio de la compra pública para ayudar a salvar vidas y prevenir aquellas que todavía no han sido infectadas.

Esto ha provocado que por la celeridad en que han tenido que desarrollarse estas adquisiciones (por la inmediatez en que se las requieren, a lo que se suma la alta demanda que existe a nivel mundial), los controles, los procedimientos y las ofertas se limiten a inspecciones posteriores de los órganos de control, pasos simplificados que superan las administraciones públicas y contrataciones directas, respectivamente.

Por ello, me permito rescatar varios elementos relacionados con el tema, que si bien es cierto no son nuevos, pueden ayudar a mejorar la adecuada gestión que deben mantener las instituciones públicas, y más aún en épocas de emergencia, como la que estamos viviendo, donde la situación obliga a cuidar los recursos y demanda una responsabilidad impoluta de los funcionarios públicos a cargo de estos menesteres.

El *compliance* o cumplimiento es uno de los primeros en aparecer en escena; no es otra cosa que cumplir y hacer cumplir el ordenamiento legal tanto nacional, sectorial como interno, para llevar adelante las actuaciones públicas de los gobiernos, una práctica que se ha importado del sector privado. Desde 2008 se ha venido practicado en Estados Unidos, donde se exige a las empresas privadas que contratan con el Estado, que mantengan un certificado vigente de *compliance*.

Esta estrategia dentro del sector público, lo que busca inicialmente es diseñar un programa que permita identificar los riesgos específicos para luego implementar controles. En otras palabras, lo que se pretende es prevenir para mitigar riesgos de todo tipo, desde evitar productos con bajos índices de calidad, hasta los de corrupción.

A grandes rasgos los objetivos del *compliance* son: la integridad y honestidad en los funcionarios públicos, que antepongan la ética en los procedimientos de contratación,

para lograr una leal competencia entre los proveedores; en caso de incumplirla, pueden ser reclamados a través de un apropiado canal de denuncias, que permita interrumpir a tiempo cualquier acto que atente contra el correcto desenvolvimiento en los distintos niveles de gobierno.

Esta forma de anticiparse a prevenir los hechos tiene que nacer “en casa”, y para el caso que nos ocupa, desde la misma administración, por lo que la expresión anglosajona *self cleaning* nos es muy útil para describir la preferencia de mantener una estrategia preventiva por sobre una punitiva. Esto no significa que en caso de encontrarse prácticas corruptas o desleales no existan sanciones a los proveedores.

Jaime Rodríguez Arana dice respecto al *self cleaning*, que es “La voluntad de rectificación de un licitador que se arrepiente de su conducta y promete firmemente, a través de pruebas fehacientes, que ha adoptado medidas adecuadas para ser considerado fiable por el poder adjudicador”.

Tanto el *compliance* como el *self cleaning* buscan un mejor gobierno, un buen gobierno. Ya Aristóteles lo dijo: “Un estado es gobernado mejor por un hombre bueno que por una buena ley”, y este tipo de acepciones nos ayudan a intentar definir el concepto indeterminado de “buen gobierno”, al cual se puede entender como la adecuada gestión, transparente, eficiente, eficaz, que cumple con las leyes y contempla un alto grado de satisfacción en el ciudadano. Con respecto a esta última, me refiero al ciudadano como protagonista del todo, especialmente del ordenamiento jurídico; para ello es necesario un adecuado entendimiento de la realidad por parte de los gobernantes y sus colaboradores.

El buen gobierno, definitivamente, y más aún en estas épocas, para cumplir con su propósito, depende mucho del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de buscar la automatización de los procedimientos, la limitación de la discrecionalidad, con el fin de evitar arbitrariedad; es decir, una administración pública digitalizada, con

trámites en línea, que eviten las largas filas de personas, la pérdida de tiempo y recursos, los traslados que deben realizar los ciudadanos para poder obtener respuesta o permisos de las entidades, pero, sobre todo, para mantener el distanciamiento social, con el fin de evitar más contagios; la administración pública debe intentar caminar al mismo ritmo con el que evoluciona la sociedad; para ello hay que comenzar a pensar en integrar criterios de inteligencia artificial en esta revolución tecnológica que la pandemia ha acelerado aún más.

El buen gobierno también implica un alto grado de coordinación entre entidades gubernamentales como con las personas que buscan la atención de servicios de las organizaciones públicas; esto, con el fin de incluir principios de innovación y sensibilidad social; este primero, con el afán de fomentar el emprendimiento y crear espacios para los micro y pequeños empresarios dentro de las compras que realiza el Estado, sector de la economía que se ha visto fuertemente golpeado por los efectos de la contracción económica, marcada por la pandemia, y que va de la mano con el segundo aspecto: el de ir creando espacios tanto a los grupos de personas más vulnerables como a personas con capacidades especiales, adultos mayores, madres solteras, jóvenes profesionales sin experiencia, entre otros, utilizando a la compra administrativa como una estrategia y mecanismo de desarrollo.

A lo largo del tiempo se han publicado manuales, que permiten potenciar las buenas prácticas, y en la contratación pública no es la excepción; estos grandes preceptos generales, principalmente buscan evitar prácticas desleales, es decir, “prevaler en el mercado mediante una ventaja significativa adquirida como resultado del incumplimiento de una norma jurídica, como sería una infracción de normas ambientales, publicitarias, tributarias, laborales, de seguridad social, sanitarias u otras regulaciones de las autoridades competentes”.

Estas actuaciones pueden acarrear delitos como el de colusión en la contratación pública; sin embargo, hay oferentes que deciden ponerse de acuerdo de manera anticipada, con el objetivo de evitar competir en un determinado procedimiento de contratación; ellos distorsionan una real competencia, para lograr un resultado en beneficio propio o de otro oferente.

En general, se han identificado principalmente cuatro maneras de coludir,<sup>1</sup> que me parece importante detallarlas:

1. Mediante la presentación de ofertas diseñadas para simular una competencia auténtica. En este sentido se presentan ofertas cuyo valor es más alto que el del oferente que se acordó que sea adjudicado, o se presentan ofertas inaceptables, por cuanto adolecen de errores que no son convalidables, a fin de que la oferta acordada sea la adjudicada. A este tipo de ofertas se las conoce doctrinariamente como “ofertas de resguardo”.
2. Mediante la presentación de ofertas conjuntas, cuando era posible presentar ofertas individuales; mediante el retiro de las ofertas, a fin de que se adjudique el contrato a la oferta acordada, o mediante la abstención de la presentación de ofertas. A este tipo de modalidad se la conoce doctrinariamente como “eliminación de ofertas”.
3. Mediante la asignación de mercados. Esta modalidad consiste en la repartición de mercados geográficos o clientes (entidades públicas); en este sentido, los operadores económicos que son parte del acuerdo se abstienen de presentar ofertas en los procedimientos de contratación que no les han sido asignados.
4. Mediante la rotación de ofertas. Esta modalidad consiste en que operadores económicos que suelen coincidir en varios procedimientos de contratación acuerdan repartirse por turnos las adjudicaciones de los contratos.

Para enfrentar estos embates, y como le mencionamos antes, el buen gobierno va de la mano con el uso de la tecnología; para ello, se avizora una herramienta que ha permitido un mejor control en la compra pública denominada *blockchain*, que por su traducción textual la

---

<sup>1</sup> Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo, disponible en: [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_ecu\\_panel5\\_SERCOP\\_3.2.1\\_man\\_bue\\_pr%C3%A1c\\_CP.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_panel5_SERCOP_3.2.1_man_bue_pr%C3%A1c_CP.pdf).

entendemos como una cadena de bloques, “Se trata de una tecnología emergente que puede elevar la confianza entre la ciudadanía y el Estado”,<sup>2</sup> que busca la inalterabilidad de la información en los procedimientos de contratación, y permite implantar sistemas de trazabilidad, que incluso ayuden a obtener una mayor eficacia y eficiencia en la compra pública, con el seguimiento adecuado de los productos que son entregados y que lleguen a su destinatario final.

Países como Chile (2018) y Perú (2019) han implementado ya esta tecnología, y han obtenido buenos resultados, que deberán seguir siendo evaluados, por ser de reciente data, y que los demás países deberíamos sacar provecho de estas primeras experiencias.

A manera de conclusión, la Covid-19 ha cambiado la forma convencional de concebir a la administración pública, que en esta nueva normalidad se ha visto obligada a evolucionar. Es importante y por demás necesario que estas acciones no sean paliativas ni momentáneas, sino que es necesario que se adopten políticas que permitan mirar hacia el futuro, y no dejar de incluir elementos esenciales dentro de la contratación administrativa, como la transparencia, el buen gobierno, el *compliance*, el *self cleaning* y el *blockchain*, que apalancados en el uso de las tecnologías, podemos cumplir con el fin último de la compra pública, que es satisfacer las necesidades del ciudadano y colocarlo en el centro del análisis; esto ayudará a que las prerrogativas contractuales, que se justifican por parte de los funcionarios, realmente se fundamenten en el interés público, provocando así criterios de razonabilidad, proporcionalidad, motivación, respeto al marco legal, que de manera responsable harán que la administración pública, luego de verse amenazada por un enemigo invisible, recobre la razón de ser de su existencia, para retomar a sus orígenes, que es la vocación del servicio público con ética y responsabilidad.

---

<sup>2</sup> Chile compra, disponible en: <https://www.chilecompra.cl/2018/07/chilecompra-inicia-proyecto-piloto-para-el-uso-de-la-herramienta-blockchain-en-compras-publicas/>.

## Efectos de la Covid-19 en el ámbito administrativo-económico\*

Tras ocho meses de confinamiento, nadie puede negar que el coronavirus (Sars-COV2) está modificando actualmente en forma dramática la vida en nuestro país y del mundo entero. Nuestra idea de la normalidad, de la vida pública, de la convivencia social, está siendo puesta a prueba como nunca antes, constriñéndola a modificarse y adaptarse a las nuevas necesidades que demanda la sociedad, por lo que resulta importante analizar el impacto de la crisis del o de la Covid-19 sobre las perspectivas macroeconómicas, fiscales y administrativas.

Sin lugar a dudas, se prevé un incremento del déficit ligado únicamente a las medidas adoptadas para paliar el Covid, que será de entre 3 y 4.2 puntos, dependiendo de la severidad de la crisis.

El gasto sanitario incrementa entre 0.6-0.9 puntos del PIB; también las sustituciones de rentas, como despidos y ayudas para pequeñas y medianas empresas. Pero no sólo es eso, sino que se ha constatado que durante la presente pandemia, una de las herramientas más socorridas por el gobierno central y los estados han sido las subvenciones, término más común en países como España, o como se dice en México, “ayudas públicas”, que constituyen una vía rápida para sostener a familias y empresas.

---

\* Elaborado por Ángel Diego Gómez Olmos.

Con la desescalada se está dando una mayor variedad de subvenciones para fomentar la recuperación económica. Otro factor de análisis será la perspectiva internacional, pues todo esto no está ocurriendo únicamente en México, sino también en los países de nuestro entorno. En este sentido, organismos como la Comisión Europea han expresado su preocupación por que países como Alemania estén aportando muchas ayudas de Estado, como la compra de Lufthansa y otras ayudas directas, que suponen casi el 50% del total de las ayudas. La lógica de las ayudas de Estado en el marco de la Unión Europea es para mantener una competencia a nivel europeo sana; pero parece que van a salir más dañadas las empresas de unos países que las de otros.

En España, por ejemplo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal recibió el encargo del gobierno de llevar a cabo una revisión de todo el gasto público *spending review*, centrándose en la primera fase en las subvenciones; luego, las conclusiones que alcanzan en sus distintos proyectos tienen especial relevancia en contextos de crisis.

Son seis proyectos: i) análisis transversales de subvenciones (salida de fondos públicos sin contraprestación directa); ii) medicamentos con receta; iii) políticas activas de empleo; iv) determinados programas de ID+I; v) competitividad empresarial; vi) correos por el servicio público universal; todos ellos inciden en la importancia de la planificación estratégica y la evaluación de las políticas públicas, lo que permite realizar un buen análisis de eficacia y eficiencia para los problemas que estamos enfrentando, así como supervisar si las subvenciones han cumplido el objetivo para el que fueron diseñadas.

Es importante distinguir entre las medidas que tienen carácter exclusivamente temporal y deben acabar a la vez que la situación que les dio origen, y las que van a ser estructurales, y que no deben ser sufragadas con más deuda, sino también con herramientas estructurales.

Uno de los fundamentos económicos de la intervención del Estado es la existencia de externalidades, sobre las que se debe intervenir para evitar que distorsionen el funciona-



miento del mercado. Éstas aparecen a consecuencia de fallos en el mercado, pues los precios a priori solamente recogen el coste que las empresas soportan, pero no incorporan los que producen a otros miembros de la sociedad.

Las empresas no internalizan los otros costes generados por su actividad (por ejemplo, contaminar). Las externalidades negativas se corrigen a través de impuestos o prohibiciones, mientras que las externalidades positivas exigen una acción pública directa, que se puede instrumentar a través de subvenciones.

Existen ciertas situaciones en el marco de las subvenciones que generan una gran ineficiencia, puesto que no sólo hay un coste de la gestión directo de la entrega de la subvención, sino porque cada subvención genera unos costes adicionales asociados tanto a la comprobación como a la inspección y, en su caso, al control externo.

Respecto a la pregunta sobre si es mejor una subvención o acudir al beneficio fiscal, se menciona que la medición de los efectos de los beneficios es muy difícil, y puede ser socialmente regresiva.

La dimensión de la equidad es muy importante y cada vez más mayor. La subvención requiere gestión; pero si está bien diseñada permite discriminar perfectamente a los destinatarios y apoyar sólo las situaciones que lo requieran.

No se debe asociar “subvención” con una ayuda para los pobres. Se trata de un instrumento para la intervención económica y social, que para ser eficaz debe ir acompañada de un refuerzo normativo tanto en el medio plazo como en la urgencia.

En este sentido, la crisis del Covid está generando urgencias, que se están atendiendo con recursos provenientes de subvenciones concedidas para otros objetivos, cuyo cambio de destino debería tener alguna cobertura legal para evitar desagradables situaciones

dentro de un tiempo, en el momento en el que se produzca el control externo del uso de las subvenciones.

Parece que, de cara al público, la diferencia es que el beneficio fiscal tiene buena prensa, y la subvención, mala, aunque ésta es más transparente y no está sujeta a secreto tributario, por lo que cabe decir que es en cierto modo preferible.

En ambos casos, es necesario evaluar la eficacia de estos instrumentos, de acuerdo con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España, y además destaca la falta de planificación de las políticas públicas.

Es por las razones expuestas que se estima necesaria la colaboración jurídica, pese a que los planes deben ser diseñados por economistas, pero requieren definición jurídica. Las subvenciones necesitan control, objetivos e indicadores; en definitiva, un plan, y dicho plan exige una carga jurídica obligatoria, con rango reglamentario, y establecer la vinculación entre una subvención, un objetivo de la misma y un plan estratégico que recoja ambas cosas. Esto permitirá controlar su eficacia y mejorar el control interno sin entrar a valorar si establecemos mecanismos de auditoría, fiscalización previa, etcétera.

En segundo lugar, hay que analizar de la situación actual de las subvenciones y de la necesidad de replantearse si los objetivos históricos son los actuales, y, por tanto, sobrevive la necesidad de fomento.

Considerando la información que tenemos hoy en día, queda claro que, en general, respecto a la gestión de la crisis, se debería haber actuado antes, sin haber minimizado los efectos potenciales de la epidemia cuando todavía estaba confinada en China.

Es cierto que no todos los países actuaron de manera rápida y eficiente. Algunos, como México, apostaron por medidas preventivas adecuadas (uso de mascarillas, distanciamiento social o reabastecimiento hospitalario); otros, como los países del sudeste asiático, e

incluso de Europa, además, por pruebas rápidas, y por monitorizar y controlar la pandemia con las mejores tecnologías disponibles.

Como resultado de ello, las diferencias entre países son muy significativas en tasas tanto de contagio como de hospitalización o de personas fallecidas. A modo de ejemplo, el 7 de julio el número de fallecidos por Covid-19 alcanzaba en Bélgica 843 personas por millón de habitantes, seguida de España con 607 e Italia con 577, frente a los 108 de Alemania. Por el contrario, Eslovaquia tenía cinco fallecidos por millón de habitantes, y Grecia dieciocho.

Las diferencias en la gestión de la crisis sanitaria explican también la intensidad con la que se han tenido que aplicar las medidas de confinamiento, que han paralizado a buena parte de las economías.

Sin duda, la presente pandemia nos demuestra que no es descabellado pensar en epidemias en un futuro, por lo que es muy importante extraer lecciones de esta crisis, como hicieron algunos países del sudeste asiático en 2003 tras la epidemia del Sars, y que ahora les han permitido gestionar mejor la crisis del coronavirus.

El reto es situarse en la frontera que maximiza seguridad sanitaria y actividad económica, reto que pocos países, por no decir ninguno, han podido resolver.

En cuanto a las consecuencias económicas y sociales, todavía hay muchas interrogantes. No sabemos cuándo tendremos una vacuna efectiva disponible a pesar de conocer a inicios de noviembre que Pfizer celebró con éxito los resultados de su vacuna en fase tres, un brindis al sol que se opaca al considerar que ninguna vacuna podrá llevar a cabo las fases de investigación debidamente conforme a las prácticas habituales en la creación de vacunas, debido al factor tiempo.

No tengo duda alguna de que tras el Covid-19 el mundo seguirá expuesto a nuevos virus, posiblemente más contagiosos y letales. Aunque la crisis sea transitoria, tendrá efectos

permanentes en el sistema productivo y en muchos patrones de consumo. El proceso de transformación digital se intensificará a todos los niveles, y afectará al modo en el que trabajamos (por ejemplo, con mayor predominancia del teletrabajo), en el que las empresas organizan sus procesos productivos, en que se garantizan medidas de seguridad tanto para trabajadores como para consumidores, y en la que se consumirán muchos bienes y servicios.

El distanciamiento social y las medidas para prevenir futuras pandemias acelerarán la digitalización y la automatización, lo que presentará un reto en lograr la eficiencia total de la administración pública electrónica, que sin duda alguna será algo más que la presentación de solicitudes de determinada índole, escribiendo un correo electrónico a un funcionario de la administración pública.

Finalmente, la cooperación, la ayuda y la coordinación internacionales son y serán cruciales para hacer frente a los retos globales, como nuevas pandemias o el cambio climático.

Es mucho más lo que un conjunto de pequeñas economías abiertas podrán conseguir juntas que por separado respecto a potencias como China y Estados Unidos.

## Los colores de la discrecionalidad en el semáforo epidemiológico\*

### *Introducción*

En este breve análisis sobre el denominado “semáforo epidemiológico” implementado por el gobierno federal ante la pandemia ocasionada por el virus Sars-COV2, destacamos algunos aspectos, que permiten advertir el manejo político del semáforo, basado en reglas discrecionales, fácilmente manipulables, debido a que es la propia autoridad sanitaria la que tiene el control y posesión de los datos que permiten el cambio de colores y, por lo tanto, de situación jurídica para todas las personas.

Recordemos que el 30 de marzo de 2020 el Consejo de Salubridad General acordó la emergencia sanitaria y se dispusieron una serie de medidas por parte del presidente de la República, así como del secretario de Salud federal, para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-COV2.

La regulación que dispuso el semáforo epidemiológico se denominó

Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones

---

\* Elaborado por Miguel Alejandro López Olvera, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.

El Acuerdo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 2020.

El motivo por el que se expidió el Acuerdo fue porque, según el secretario de Salud, se hacía

necesario contar con una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema que permita evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades de una manera gradual, ordenada y cauta, así como establecer acciones extraordinarias adicionales a las ya establecidas.

En esta opinión analizamos algunas de las consecuencias jurídicas que derivan de este mecanismo político-jurídico, especialmente para los derechos humanos y la juridicidad.

## II. LOS COLORES DEL SEMÁFORO

Según el *Diccionario de la lengua española*, semáforo significa “Aparato eléctrico de señales luminosas para regular la circulación” y “cualquier sistema de señales ópticas”.

El semáforo es utilizado para los estudios semióticos. Su uso más conocido es para regular el tránsito en las ciudades, y consta de tres colores, que significan, el verde, avance; el amarillo, precaución, y el rojo parar.

En esta ocasión las autoridades sanitarias mexicanas han utilizado un semáforo para, paulatina y progresivamente, permitir la reapertura de una diversidad de actividades sociales, económicas y educativas, debido al cierre total de muchas de ellas al inicio de la pandemia.

En el acuerdo arriba señalado se dispuso que el semáforo establece, mediante colores, las medidas de seguridad sanitaria apropiadas para las actividades laborales, educativas y el uso del espacio público, entre otros, tal como se muestra a continuación.

<i>Región</i>	<i>Actividad</i>	<i>Descripción de las actividades</i>
Rojo	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Suspendidas
	Actividades económicas sólo esenciales	Sólo las actividades laborales consideradas esenciales
Naranja	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Aforo reducido en las actividades del espacio público en lugares abiertos; en lugares cerrados, suspendidas
	Actividades económicas generales	Actividades laborales consideradas esenciales, y las actividades no esenciales, con una operación reducida
Amarillo	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Aforo permitido en las actividades del espacio público en lugares abiertos, y en lugares cerrados, con restricciones
	Actividades económicas generales	Todas las actividades laborales
Verde	Escuelas	Sin restricciones
	Espacio público	
	Actividades económicas generales	

La Secretaría de Salud federal es la encargada de señalar el color del semáforo cada semana, atendiendo a los datos de personas contagiadas y fallecidas a nivel nacional.

Sin embargo, como sabemos, por disposición constitucional México tiene un régimen de carácter federal, con lo cual cuenta con entidades federativas, que también tienen sus propias autoridades sanitarias locales.

Es así que también los gobiernos locales expidieron sus propios acuerdos en los cuales se regula el semáforo local epidemiológico.

Al respecto, José Ramón Cossío Díaz opina que

El semáforo que las autoridades han planteado carece de significantes y significados claros. No es administrado por una sola autoridad. Las acciones que los observantes deben realizar no están definidas. Las autoridades no tienen competencias precisas para sancionar las inobservancias. Las sanciones no están claramente tipificadas. Conforme a tan imperfecto instrumento, desde ayer la población nacional circula sin saber muy bien hacia dónde.<sup>1</sup>

En ese sentido, los colores del semáforo son cambiados y manejados por criterios con un grado de discrecionalidad alto, con lo cual también la inseguridad jurídica se incrementa.

La discrecionalidad, señala el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “Un semáforo in-significante”, *El Universal*, 16 de junio de 2020, sección Opinión.

<sup>2</sup> Tesis aislada I.4o.A.196 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, noviembre de 2020, t. III, p. 1985. RUBRO: FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES.



Los ciudadanos, señala la Organización Mundial de la Salud, se sienten confundidos si escuchan diferentes mensajes, y hay que garantizar que tengan la mejor información posible para protegerse a sí mismos, a sus seres queridos y a las comunidades.

Como se puede apreciar, para el establecimiento de un determinado color no existen criterios; tampoco hay normas para el cambio de un color a otro. El manejo que realizan las autoridades del semáforo epidemiológico es totalmente político y con reglas ambiguas sobre la base de números y estadísticas opacos, ya que el número de personas fallecidas y contagiadas no es certero.

Los hospitales también han jugado un papel importante en el manejo de la pandemia y en la determinación del color del semáforo epidemiológico, ya que los números que se toman para determinar el color también dependen del número de personas hospitalizadas, pero sólo en los hospitales públicos. Como se sabe, la determinación del número de personas contagiadas también depende de las pruebas confirmadas, ya que no todas las personas han tenido acceso a las pruebas, pues a los hospitales sólo ingresan las personas que van en estado más grave y con la prueba confirmatoria de la Covid-19.

La misma Organización Mundial de la Salud pidió a los líderes latinoamericanos que emitieran “mensajes coherentes” para luchar contra la pandemia de la Covid-19 en la región, una de las más afectadas, puesto que la ciudadanía a veces recibe consejos contradictorios de sus gobiernos.

En la realidad se observa una crisis económica importante en México, así como un número muy elevado de personas contagiadas y de personas fallecidas.

## *La discrecionalidad administrativa y las actividades esenciales y no esenciales*

Eduardo García de Enterría, en su artículo “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, explica que “las autoridades pueden contar y cuentan, con toda normalidad, con poderes discrecionales, pero no para el cumplimiento de cualquier finalidad, sino precisamente de la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso de la finalidad pública, de la utilidad o interés general”.<sup>3</sup>

Quando la norma es ambigua, existe el riesgo de discrecionalidad, es decir, de actuar sin criterios objetivos. La discrecionalidad administrativa, explica el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

consiste en que el legislador confiere a determinadas autoridades, mediante una norma habilitante, la consecución de ciertos fines o consecuencias, pero sin describir y menos detallar los medios para conseguirlo, implicando que el órgano facultado disponga de libertad creativa para elegir o diseñar los medios que se estimen más adecuados —mérito y oportunidad—. Tal función debe ejercerse con eficacia, razonabilidad y acorde con el fin previsto en la norma habilitante o valores y principios de los derechos fundamentales, que gobiernan la creación y operación del orden jurídico en su conjunto.<sup>4</sup>

En ese sentido, debemos señalar que el acuerdo que establece el semáforo epidemiológico carece de criterios para determinar el color del semáforo.

<sup>3</sup> García de Enterría Martínez Carandes, Eduardo, “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 38, 1962, p. 168.

<sup>4</sup> Tesis aislada I.4o.A.200 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 79, octubre de 2020, t. III, p. 1838.

En color rojo dispone que sólo podrán realizarse actividades económicas esenciales, y dentro de éstas, las laborales son consideradas como esenciales. Las actividades en espacio público, así como las escuelas, permanecen suspendidas.

No se señala el criterio para establecer este color; por ejemplo, un número indicativo de personas contagiadas, fallecidas u hospitalizadas.

En color naranja señala que las escuelas permanecen suspendidas. En el espacio público el aforo debe ser reducido en lugares abiertos, sin señalar qué debe considerarse como “aforo reducido”. En lugares cerrados, las actividades se suspenden. En cuanto a las actividades económicas, las labores en los establecimientos mercantiles deben ser también con un aforo de personas reducido. Tampoco en este color se señala el criterio para establecerlo.

En color amarillo indica que las escuelas permanecen suspendidas. En el espacio público se permiten las actividades en lugares abiertos y en lugares cerrados con restricciones. También se permiten todas las actividades laborales en actividades económicas generales.

En color verde, significa que las escuelas pueden funcionar sin restricciones. En el espacio público pueden realizarse actividades sin restricciones, y las actividades económicas generales también pueden funcionar sin restricciones.

Sin embargo, la realidad exige que se consideren los parámetros objetivos derivados del desarrollo de la pandemia, ya que la mayor parte de la población, no sólo en México, sino en todo el mundo, carece de una vacuna que sea cien por ciento eficaz para prevenir los contagios y evitar enfermarse de la Covid-19.

Como una acción extraordinaria, se estableció en el acuerdo, “que las actividades de la industria de la construcción, la minería y la referente a la fabricación de equipo de trans-

porte, serán consideradas como actividades esenciales”, sin tomar en cuenta los riesgos que representan para las personas.

Al día siguiente de la publicación del acuerdo, se publicó otro, el 14 de mayo de 2020, que modificaba el anterior, denominado

Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.<sup>5</sup>

En el documento se aclara que “se trata de un acuerdo de buena voluntad; sin embargo, si no se cumple se procederá a la clausura de las empresas o industrias que pongan en riesgo la salud de sus trabajadores”.

Asimismo, el acuerdo no contempla las medidas sanitarias básicas establecidas para evitar los contagios, como el uso obligatorio del cubreboca, el lavado frecuente de manos o la utilización de gel antibacterial y guardar la sana distancia.

Entonces, podemos advertir que existe un manejo totalmente discrecional en la utilización y aplicación del mecanismo denominado semáforo epidemiológico.

La norma habilitante, es decir, el acuerdo, no es claro en señalar cuáles son los fines que persigue el mecanismo; pero la autoridad sanitaria sí dispone de libertad creativa para elegir o diseñar los medios que estima más adecuados para determinar el color del semáforo cada semana, con lo cual estamos frente a una facultad discrecional sin ningún tipo de control. El mecanismo no es eficaz, no es razonable y no es acorde con la finalidad pública, la utilidad pública o el interés general de garantizar y proteger el derecho humano a la protección de la salud.

---

<sup>5</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2020.

Podemos decir que la estrategia seguida a través del mecanismo del semáforo epidemiológico es errónea y caótica, ya que la mayoría de las personas carecen de vacuna, y los contagios, las hospitalizaciones y las defunciones no lograron reducirse.

Es tiempo de cambiar la estrategia por una acción basada en estudios científicos, con mecanismos transparentes, y con datos certeros.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## Las medidas que no se adoptaron\*

El objetivo de este trabajo es determinar las medidas que omitió el gobierno de México durante la pandemia por Covid-19.

En primer lugar, me ocuparé, en una línea casi simplista, pues me interesa abordar, a través de dos ejemplos igualmente sencillos, la visión que un “estadista” puede adoptar frente a cualquier crisis y la trascendencia de ésta en la vida económica de un país.

Poco bordaré con relación a las teorías económicas de los estadistas, por lo vasto de su pensamiento; pero no por ello dejaré de advertir su visión en cuanto al impulso de la economía y la importancia de la intervención del Estado policía en ello.

Así, trataré inicialmente sobre sir Winston Churchill, de quien se ha escrito mucho, y que es reconocido por su capacidad oratoria, ya que su ingenio cautivaba no sólo a los miembros de su partido, sino a legisladores y presidentes más allá del Atlántico.

Pero igualmente hubo quienes consideraron que éste no sería quien llegó a ser si no hubiera sido por la segunda gran guerra, como lo señaló el barón Charles Snow, quien dijo: “Habría sido otro de los pintorescos fracasados de la política inglesa”.

---

\* Elaborado por Álvaro Luna Pacheco, licenciado en derecho por la Universidad La Salle; especialista en derecho procesal; maestro en derecho por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas; aspirante a doctor en derecho; catedrático de licenciatura y posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, y miembro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

Finalmente, será analizado el pensamiento de Franklyn D. Roosevelt, por las decisiones que fincaron el *New Deal* norteamericano, que en un principio pareciera haber sido una mera coincidencia con Keynes, y después una armonización con sus teorías

Pues bien, de Churchill quiero recordar su posición en relación con el “Lip Stick”; sí, en efecto, el lápiz labial rojo, el cual consideró como un incentivo moral para el pueblo durante la Segunda Guerra Mundial.

En aquella época se paralizó la producción de cosméticos para que las líneas de producción se dedicaran a apoyar a la industria bélica, a excepción del labial, pues según Churchill “Levanta la moral de la población”.

Incluso en 1941 la revista *Vogue* publicó la frase “Beautty is your duty” (“Ahora más que nunca, la belleza es tu deber”, se interpretaba).

Productos como el huevo, la leche y la gasolina eran racionados, pero no el labial, ya que éste se repartía como la harina, y se convirtió en un producto básico.

Incluso el Ministerio de Abastecimiento emitió un memorándum en el que señalaba: “El maquillaje para ellas es tan importante durante la guerra como el tabaco para los hombres”.

Quizá parezca una frivolidad, o hasta un acto sexista, pero en aquella época apareció el labial como una cuestión incluso psicológica o de revitalización del buen ánimo británico, por lo que su significancia y trascendencia fue mucho más allá.

El coronel británico Mervin Willet Gonim narra en su diario que, al tomar el campo de concentración de Bergen Belsen, pudo observar que la Cruz Roja llevaba también un cargamento de labiales rojos, y que las mujeres reaccionaron “animosamente” al cosmético; sin importar lo escaso de sus ropas o el estado famélico en que se encontraban, usaban el labial



carmesí con gusto, y describe: “Eran alguien, ya no solamente un nombre tatuado en el brazo... les habían devuelto su humanidad”.

Este episodio tan impactante inspiró al famoso pintor urbano Bansky para su exposición “Pintalabios del Holocausto”.

Como he señalado, el uso del labial no era meramente una cuestión psicológica y moralizante, pues inclusive el diario *El Economista* de España señala en una publicación del 6 de febrero de 2020, que “El efecto puede ser económico, que en una recesión la gente prefiera gastar en una ropa interior cara o un cosmético caro, antes que en una bolsa, auto o departamento barato”.

En 2012, estudiantes de la Texas Christian University en Forth Worth afirmaron que “En épocas de dificultad e incertidumbre, las mujeres tienen un mayor deseo de comprar productos que les hagan sentir más atractivas y seguras”.

Y me disculpo si las anteriores afirmaciones parecieran sexistas o incluso misóginas, pero el hecho es que en 2012, durante la crisis, la empresa L’Oreal incrementó sus ventas en un 5.3%, sólo ese año en Estados Unidos, a diferencia de las tendencias a la baja que sufría esa economía.

Y a pesar de los detractores de tales ideas, las industrias que resultan ser menos afectadas en una crisis son las rentas, los cosméticos, las bebidas alcohólicas, la salud, las reparaciones y el reciclado de materiales.

John M. Keynes, por su parte, quien fue representante del Tesoro en la delegación británica enviada a negociar el Tratado de Versalles tras la derrota de Alemania en la Primera Guerra Mundial, sostenía en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, que la mejor forma de impulsar la economía en periodos de recesión era a través del gasto público,

pues resulta indispensable incentivar la demanda —agrega— para provocar con ello la oferta y la creación de empleos.

Es decir, el Estado debe gastar, según Keynes, construyendo calles en el día y abriendo el pavimento en la noche, para después tapanlo nuevamente durante el día, y así crear un círculo de generación de empleo, y con ello tener posibilidad de que esos trabajadores compren o consuman bienes de empresas, que, a su vez, ante la demanda, puedan ofrecer más empleos, y, con ello, más consumidores de más productos.

Dicho de una manera simple: un motor de la economía son las catástrofes, sean naturales o no.

Tras un terremoto, existe la necesidad de reconstruir, y con ello se genera gasto y, desde luego, actividad económica.

Como he señalado, mi intención aquí no es exponer la teoría general keynesiana, sino simplemente señalar bases que nos permitan examinar la estructuración de un posible programa de impulso y activación económica, que hasta ahora no se ha visto implementado en México.

Esto, que en su momento advirtió Franklin D. Roosevelt, fue llevado a la práctica en Estados Unidos, incluso antes de publicarse la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

Roosevelt, tras la recesión causada por la caída de la bolsa en 1929, en lo que se llamó el “martes negro” o el *crack* del 29, tomó acciones de diversa índole, algunas inútiles e inviables; otras se sostienen hasta la fecha; pero finalmente demostró que no podía dedicarse a jugar golf como su antecesor, sino que resultaba fundamental reactivar la economía, a como diera lugar.

Veamos, después de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos vieron una época de explotación y concentración de riqueza desmedida, tanto que para 1930 sólo doscientas compañías, la mayoría no bancarias, controlaban la mitad de los activos de todas las sociedades anónimas. La otra mitad estaba en manos de unas 300,000 empresas.

Para 1929, de 48 millones de personas con alguna actividad económica, sólo 504 disfrutaban de un ingreso de un millón de dólares anuales, y 22.8 millones, tan sólo mil o dos mil dólares, mientras que 18.5 millones de personas no llegaban ni siquiera a los mil dólares anuales.

El colapso inició, para algunos, desde 1920, tras el cierre de 152 bancos, hasta 1929; pero entre 1930 y 1934 cerraron otros 7,837 bancos en la unión americana.

En total, refiere Moisés Gómez Granillo, entre 1920 y 1932 cerraron sus puertas aproximadamente 11,000 bancos, pues para 1933 (marzo) únicamente operaban 18,800, lo que significa que habría cinco mil millones de dólares depositados en bancos quebrados.

Para muchos analistas, las causas del colapso fueron diversas:

- Grandes ganancias en mercados especulativos.
- Desplome de pequeñas y medianas empresas frente a monopolios.
- Salarios bajos y explotación de trabajadores.
- Maltrato a la producción agropecuaria.
- Gastos superfluos de empresas y clases privilegiadas.
- Política fiscal inadecuada, etcétera.

Todo lo anterior fue consecuencia de un liberalismo económico dañino e inequitativo, lo que propició que Roosevelt tomara diversas acciones, algunas efectivas, otras no tanto, que favorecieron a la economía, que requería algo más que el no hacer nada.

De esta forma, se promulgó el Acta Bancaria de Emergencia (1933), en donde se dispone el cierre temporal de los bancos y se ordena su posterior “reapertura, la cual se realizaría bajo una estricta supervisión estatal” a través de la reserva federal (banca central) y la Secretaría del Tesoro.

En este mismo contexto, se limitaron los depósitos bancarios y se fijó una estricta vigilancia a préstamos bancarios, lo que redujo la especulación sobre valores privados, pero favoreció la especulación sobre valores oficiales, logrando su equilibrio para 1935.

Asimismo, se otorgaron préstamos a industriales a través de la Ley de junio de 1934.

También se estableció el Registro de Emisión de Nuevos Valores, que procuraba proteger al comprador.

Después, se fundó una central estatal sobre la industria eléctrica, según la Ley del 18 de mayo de 1933, y se creó la Autoridad del Valle de Tennessee, a efecto de aprovechar los recursos hidráulicos bajo el auspicio gubernamental, lo que propició prosperidad en la zona.

En 1933 se promulgó la National Industrial Recovery Act o Ley para la Reconstrucción de la Industria Nacional, que pretendía acabar con la anarquía, el derroche y la explotación, a través de la supervisión del gobierno, lo que trajo como consecuencia cierta sumisión de la industria, y a pesar de que en 1935 fue declarada inconstitucional la normativa por la Suprema Corte, estableció límites que equilibraron las relaciones laborales y comerciales, al legalizar los contratos colectivos de trabajo y establecer pautas para la implantación de salarios mínimos, entre otras.

En ese mismo año, 1933, se creó la Administración del Trabajo Civil, que dio empleo a cuatro millones de personas, con un gasto anual de un billón de dólares, lo que no pudo sostenerse por más de un año, debido a su alto costo.

Asimismo, se creó un instituto destinado a la compra de alimentos, vestidos y combustibles a bajo costo para la distribución entre “los parados”, que era la forma en que se conocía a las personas sin empleo, y se creó la Administración de Obras Públicas, que también les proporcionaba a éstos ocupación, que para abril de 1935 habría autorizado un gasto de 3,700 millones de dólares.

En marzo de 1933 se promulgó una ley que buscaba conservar algunos recursos naturales, en donde se dio empleo a jóvenes para labores de reforestación, a la vez que se les proporcionaba casa, comida y dinero.

Posteriormente, se promulgó la Ley del Sistema de Bolsas de Empleo, que coordinaba las bolsas estatales y federales.

En 1935 se promulgó la Ley de Seguridad Social, que proporcionaba un seguro de vejez y paro, la cual se aplicó a un millón de indigentes mayores de 65 años, con una pensión de quince dólares mensuales, que eran subsidiados en partes iguales entre los estados y la Federación, a la vez que contenía prestaciones para desocupados, niños, enfermos e invidentes.

También, en marzo de 1933 se promulgó una ley que pretendía disminuir los sueldos burocráticos y las pensiones gubernamentales; pero ésta nunca pudo ejecutarse.

Posteriormente, se creó una Administración de Vivienda, parecida al sistema del INVI o del Infonavit en México, etcétera.

En fin, son casos de hombres que vivieron severas crisis, pero que implementaron programas, planearon y concretaron metas de carácter económico ante la problemática que les precedía, y que dificultosamente enfrentaban sus países.

Lo anterior nos muestra que sin un plan no existe forma de tener un rumbo cierto y deseable.

Hoy, ante la crisis sanitaria y económica que se vive en el mundo, no logramos advertir un verdadero plan por parte del gobierno mexicano en el cual se explique la meta y la forma en que ésta habrá de alcanzarse en el corto plazo; por el contrario, la política pública y el presupuesto que se destina tanto a la atención de la salud como a la crisis económica que habrán de enfrentar las empresas pequeñas y medianas es nulo, incluso se redujo el presupuesto en salud, y más aún, se destinan recursos a la ejecución de proyectos cuya viabilidad es cuestionable, pero que, además, pretenden fomentar empleos que no son rentables en el corto plazo.

Además de ello, no se advierte la existencia de recursos para infraestructura ni se anuncia ningún tipo de subvención o atención fiscal para las empresas generadoras de empleo; por el contrario, el propio secretario de Hacienda ha afirmado en entrevistas recientes (este texto se escribe la primera semana de noviembre de 2020), que lo que requiere el gobierno federal son más recursos, a través de la captación tributaria, los cuales estarán destinados a programas sociales diseñados y creados desde 2019, por lo que no tienen relación alguna con la atención de la pandemia.

Hombres como Winston Churchill o Franklin D. Roosevelt pudieron cometer errores en sus determinaciones; pero nadie podría acusarlos de haber sido omisos o perniciosos; al contrario, por pequeñas que fueran sus acciones, tenían la intención de sanear la crisis en que se encontraban, y muy lejos de motivaciones electoreras.

Como apunte final, deseo recordar un viejo adagio: “cuando no sepas qué hacer, haz lo que mejor sabes hacer: hacerte p...jo”, y, en este caso, además, “repite tu discurso constantemente para que parezca que tienes el control de la situación”.

## Los retos de la protección de la salud en México ante el Covid-19\*

### *A manera de introducción*

Como sabemos, el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo cuarto, indica que

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.

El derecho a la protección de la salud está consagrado como un derecho humano de toda persona, y también se encuentra amparado en una serie de tratados internacionales ratificados por México, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), entre otros.

---

\* Elaborado por José Pablo Martínez Gil, doctor en derecho, profesor de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara.

## *Derecho a la protección de la salud en México en tiempos de emergencia sanitaria*

Podemos darnos cuenta de que el tema de la salud —separadamente de lo que establece el artículo 4o.— se encuentra también en el artículo 2o. constitucional, apartado B, que entre las obligaciones que tienen las autoridades federales, locales y municipales para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, establece: “III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil”.

### *El derecho a la salud en la normativa jurídica mexicana*

La ley reglamentaria del artículo 4o. en materia del derecho a la protección de la salud es la Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, y última reforma el 24 de enero de 2020. En su artículo 2o., la ley establece que el derecho a la protección de la salud tiene las siguientes finalidades: I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana; III. La promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, entre otras.

La ley de referencia, en sus artículos 5o. y 6o., precisa la constitución del Sistema Nacional de Salud y sus objetivos. En el artículo 13 puntualiza la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas.

La protección a la salud es un dispositivo por el cual el Estado garantizará, bajo criterios de universalidad e igualdad, generar las condiciones que permitan brindar el acceso



gratuito, progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación a los servicios médicos (incluidas intervenciones quirúrgicas), farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Invariablemente, se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención, así como a los medicamentos y demás insumos del Compendio Nacional de Insumos para la Salud.

Dentro de los tratados internacionales que contienen disposiciones específicas vinculadas con la salud se cuentan: 1) la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la cual señala que el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales son prerrogativas que deben garantizarse sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico; 2) el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en su artículo 12, reconoce el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental.

## Derecho a la protección de la salud como auténtica garantía constitucional

Podemos observar que el reconocimiento a uno de los derechos fundamentales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (aprobada el 10 de diciembre de 1948), el derecho a la protección de la salud, como derecho autónomo, fue elevado a rango constitucional en México mediante reforma

al artículo 4o. de la Constitución federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, por la cual se le adicionó el siguiente párrafo:

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 incorporación del derecho a la salud en nuestro texto constitucional ha sido objeto de múltiples debates. Existen quienes han abogado en su favor, y hay también quienes critican la inoperancia de dicho precepto; sin embargo, en mi opinión considero que la medida ha sido fundamental en la consolidación de un mejor sistema de salud, pues es la propia Constitución la que le impone al Estado el cumplimiento de este derecho social.

En particular, la base 2a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente: “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”.

Con relación a lo anterior, actualmente en todo el mundo, y en particular en México, estamos viviendo un problema muy grave de salud —o emergencia sanitaria—, causado por el Covid-19 (acrónimo del inglés *Coronavirus Disease 2019*), también conocida como enfermedad por coronavirus.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2020 fue publicado 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).

El 31 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud 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, ordenando en su artículo primero, fracción I, la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2. Con base en el anterior acuerdo, la Secretaría de Salud determinó los ajustes a la Jornada Nacional de Sana Distancia, que implicaban siete medidas concretas, que fueron:

1. Suspensión inmediata de actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril.
2. En los sectores esenciales, no realizar reuniones de más de cincuenta personas, lavado de manos, etiqueta respiratoria y “sana distancia”.
3. Se exhorta a toda la población a cumplir con el resguardo domiciliario en las fechas señaladas. Dicho resguardo es voluntario.
4. El resguardo se aplica de manera estricta a toda persona mayor de sesenta años o con enfermedades que la hagan vulnerable al virus.
5. Después del 30 de abril, se emitirán lineamientos para el regreso escalonado a las diferentes actividades.
6. Se deberán posponer todos los censos y todas las encuestas que involucren interacción física.
7. La aplicación de estas medidas deberá realizarse con apego a los derechos humanos.

De acuerdo con la conferencia de prensa ofrecida por la Secretaría de Salud el 28 de junio de 2020, los casos acumulados desde el 28 de febrero hasta el 28 de junio eran 216,852 confirmados, 64,143 sospechosos, 275,203 negativos, 25,558 confirmados activos, 26,648 defunciones y 556,198 personas estudiadas.

Después, en la conferencia de prensa que ofreció la Secretaría de Salud el 3 de noviembre —fecha en la que se cierra el presente trabajo—, las cifras de muertes llegaron a 95,593; en un poco más de cuatro meses aumentaron en 68,945 fallecimientos, es decir, 358% más.

Como un dato adicional, es pertinente señalar que el gasto público sanitario en México es uno de los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El panorama de salud anual de la OCDE establece que el gasto sanitario en México representa el 5.5% del PIB, frente al 8.8% del promedio de los países miembros.

Lamentablemente, existe una clara divergencia de aspecto territorial en el acceso y la protección de la salud. Conforme a la información proporcionada por gasto de salud en el sistema Nacional de Salud, mientras que en el estado de Chiapas se invierte en salud más del 5% del PIB —y más de 4% en los estados de Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Tlaxcala—, en el estado de Campeche únicamente alcanza el 1.1%. El estado de Nuevo León no rebasa el 2%, mientras que los estados de Sonora, Jalisco y San Luis Potosí apenas lo superan, y se encuentran distantes del promedio nacional: 2.8% del PIB.

## *Conclusión*

En la actualidad, existe una gran disparidad en el aspecto geográfico. Esto es, el acceso, la cobertura y la calidad de los servicios de salud dependen en gran medida del lugar en donde se habite dentro del territorio nacional. El gasto público en salud, la existencia de consultorios médicos y camas de hospital, la atención en enfermedades respiratorias —como el Covid-19, que es la enfermedad actual—, sólo por citar un ejemplo de muchos, son sumamente dispares entre un estado y otro.

El actual sistema sanitario en nuestro territorio nacional es injusto, porque margina del acceso a la protección de la salud a la población más pobre.

Por último, como es conocido de todos, en los tiempos actuales, la enfermedad del Covid-19, que azota en general al mundo y en particular a México, deja en claro que nuestro sistema de salud enfrenta una inmensidad de retos y carencias, que se deben alcanzar y superar para tener un mejor y adecuado sistema de salud.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## **La actividad de fomento y la actividad de ordenación como mecanismos** democráticos para enfrentar una pandemia\*

La emergencia sanitaria desatada por el virus Covid-19 ha expuesto las fortalezas y debilidades de los Estados. Allá donde el desorden y la confusión son el denominador común de la actividad estatal, el Covid merma a la sociedad; allá donde el Estado de derecho se ha normalizado en la cotidianeidad del ejercicio del poder público, el Covid encuentra resistencia. Habría diversas perspectivas desde las que abordar esta afirmación. En el trabajo que nos ocupa ofreceremos dos de estas: las medidas económicas de fomento para contener los efectos perversos del “gran confinamiento” y los mecanismos de ordenación para la contención.

### *La actividad de fomento en México*

La dinámica política del siglo XX en nuestro país cultivó una comprensión equivocada de la actividad de fomento. Esta técnica incentiva la actividad de los particulares para participar en los fines del Estado a través de estímulos, dinerarios o no, que se deben regir por reglas de actuación públicas. Sin embargo, durante décadas se ha utilizado la actividad de fomento como un mecanismo mediático y clientelista de manipulación política, razones por las que no interesa regular la actividad de fomento a través de una ley general que establezca reglas mínimas de operación para ejercerla. Debemos entender como actividad de fomento, en un concepto amplio, toda actividad que pongan en marcha las autoridades administrativas para el

\* Elaborado por Alina del Carmen Nettel Barrera.

progreso y desarrollo de la sociedad y su entorno. Desde una perspectiva restringida, se trata de una técnica jurídica de transferencia de recursos públicos para alcanzar un determinado fin con participación de la sociedad. En la clasificación de los tipos de actividad material de la administración, la actividad de fomento es distinta de la actividad de policía u ordenación, y también de la prestacional o de servicios públicos. Su fundamento constitucional está en el artículo 25, por el cual se aspira a estabilizar la actividad estatal sujetándola a la planeación económica y regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Esta actividad orienta el ejercicio de recursos públicos a mediano y largo plazo, pero no abarca el régimen jurídico de la actividad de fomento.

Se trata de una omisión legislativa que ha sido parcialmente solventada a través de diversas leyes sectoriales, que tienen por objeto el impulso de actividades principalmente económicas; por ejemplo, la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, la Ley de Fomento a la Industria Vitivinícola, la Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, etcétera. Además, abarca otros ámbitos “que demanda el interés general”, como la cultura, a través de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, o la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, entre otras. Estas leyes tienen por objetivo establecer cuál es la política pública de fomento sobre determinada materia, pero son, por lo general, omisas en regular el régimen jurídico de los procedimientos de asignación de presupuesto, de concurso de los fondos y de control de las ayudas o subvenciones. Es decir, no abordan el régimen de seguridad jurídica y transparencia que debe primar en la utilización de recursos públicos. Ante una pandemia, una ley general de fomento habría podido establecer los supuestos emergentes de gestión de ayudas públicas para reducir el ámbito de discrecionalidad y juego político de la emergencia.

En materia de fomento es muy importante diferenciar, cuando menos, dos dimensiones en las que se desenvuelve esta actividad; por una parte, la política, en donde las prio-



ridades y orientaciones del gobierno en turno impulsan leyes como las que describimos líneas arriba. Otra dimensión, que es la jurídica, existe en donde la norma recoge las decisiones políticas y establece un régimen de ejecución, lo que provee transparencia a la aplicación de recursos públicos. En ésta, se regulará cuál es el fin que se persigue, a través de qué actividad que prestará el particular, cuál es el mecanismo de acceso a los fondos públicos y, sobre todo, cuál es el régimen de infracciones en caso de que no se cumpla el fin para el que fue prevista la ayuda pública. Esta última parte favorece que los recursos sean protegidos ante la manipulación, el clientelismo o el tráfico de influencias para favorecer ciertos intereses. En este sentido, ante la pandemia, la política del gobierno federal en México ha sido la de evitar a toda costa el beneficio de los sectores económicos tradicionalmente favorecidos por los gobiernos anteriores, es decir, industriales y comerciantes con flujos de activo alto. Si bien esta decisión es plausible, también hay que reconocer que, ante la pandemia, el interés general también se encuentra en la estabilización del empleo, que viene anudada a la subvención de actividades económicas, sobre todo al sector servicios. Como podemos observar, las ayudas federales han sido destinadas al día de hoy, a través de la Secretaría de Bienestar —principalmente—, se han dirigido a la población vulnerable para solventar las necesidades de ingreso más inmediatas, pero no a establece un mecanismo de incentivación de los fines del Estado desde una perspectiva de estabilidad económica.

Un tipo de medida emergente para la población más vulnerable no obsta para que se instruyan mecanismos de fomento a mediano y largo plazo que dinamicen la economía. Vemos en la política gubernamental una confusión y decisiones sesgadas a partir del desconocimiento de la técnica jurídica. La actividad de fomento adecuadamente regulada impide el dispendio de fondos públicos a *lobbies* de intereses mezquinos, como también impide la manipulación clientelista de seres humanos con legítimas expectativas de tutela estatal a través de la acción económica emergente. La actividad de fomento a través de las subvenciones públicas significa la aplicación de recursos a contraprestación de una determinada actividad en donde se encuentran los intereses generales y sus mecanismos de control a la autoridad y al particular.

Recientemente podemos encontrar criterios jurisdiccionales que sujetan la actividad de fomento al control de la legalidad, pues la discrecionalidad de la administración en la concreción de las convocatorias para concurrir a los concursos por los fondos o la ausencia de derechos preexistentes antes de la resolución favorable no exime a las autoridades de desarrollar reglamentaciones y procedimientos objetivos e imparciales. Bajo esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que es procedente el juicio de amparo contra las resoluciones del Sistema Nacional de Investigadores cuando se impongan requisitos o se realicen evaluaciones “injustificadas o desproporcionales” (Jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J97/2017 [10a.]). Tradicionalmente los tribunales han evitado entrar al análisis de los mecanismos de control de la actividad de fomento, precisamente por la tendencia a la arbitrariedad de este tipo de actividad. Esta última perspectiva de análisis nuevamente nos deja al descubierto la tremenda impunidad con la que un gobierno puede incurrir en omisión de ayuda sin una justificación legítima.

### *De la actividad de fomento a la ordenación para la contención, recuperación y desarrollo*

Por otra parte, la pandemia ha puesto al descubierto las vicisitudes del Estado para avanzar en materia de legalidad, pues para contener una pandemia, la actividad de ordenación o policía administrativa, es indispensable, y antes de esta situación, el Estado mexicano ya se encontraba luchando por alcanzar estándares mínimos de legalidad. La actividad de ordenación, de hecho, es parte irrenunciable de un Estado que construye las libertades públicas y la democracia a partir de leyes (producto de un proceso deliberativo), que establecen límites a nuestras libertades en aras de proteger el interés general radicado en el concepto de orden público. Estos dos conceptos, si bien se acuñan en una determinada sociedad y en una determinada época, una vez que se formalizan en la norma cobran estabilidad y constriñen la ac-

tuación de las autoridades administrativas. Las potestades de actuación no sólo representan una capacidad de desenvolvimiento, sino también son un deber de actuación impuesto por la norma. La Ley General de Salud, como muchas otras leyes en materia administrativa, antes del advenimiento del Covid-19, han previsto mecanismos de contención de riesgos en materia de seguridad o salubridad, principalmente, y su aplicación no es potestativa, es obligatoria.

En nuestro país, los principales instrumentos de respuesta a la contingencia fueron acuerdos de medidas de las autoridades sanitarias, en particular el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, del 27 marzo de 2020, para mitigar la propagación del virus. Éste desarrolló potestades de ordenación sobre el sector económico, lo cual es válido, sobre todo si consideramos que las actividades económicas en su mayoría son actividades que están sujetas a la técnica autorizatoria para la protección de orden público. Pero el objetivo de estos acuerdos no fue la restricción de circulación de las personas, es decir, no se dirigieron a los ciudadanos, sino a las actividades autorizadas. La decisión gubernamental se basó en la limitación de los operadores económicos, asumiendo que como efecto paralelo se limitaría el contacto entre las personas. Además, se incorporó el principio de “corresponsabilidad” como criterio orientador de la sociedad, lo que deja mucho qué desear ante un enemigo invisible, que puede poner en riesgo la operatividad del sector salud. Cultivar la corresponsabilidad ciudadana con los grandes retos del país es necesario en cada ámbito público, pero, ante el riesgo de la propagación de una enfermedad que para el mes de marzo ya había doblegado a los servicios públicos sanitarios europeos es, cuando menos, inoportuno e irresponsable. Los deberes de actuación en materia de salubridad pública previstos en la Ley General de Salud deben ser cumplidos por autoridades y particulares.

El proceso de rescate del Estado de derecho (en términos del Plan Nacional de Desarrollo) en 2020 encontró como reto superar una pandemia y esperar que las autoridades administrativas ejerzan las potestades sancionadoras que les otorga el ordenamiento. Siempre

que la norma esté legitimada por el proceso legislativo y pueda ser depurada por los tribunales en caso de ser impugnada, el plano político discursivo sobre la restricción de las libertades es inoperante y encierra un mecanismo de manipulación. En el ejercicio de la actividad de ordenación o policía, a través del derecho administrativo sancionador, no hay merma de la democracia, sino por el contrario, su ejercicio la fortalece, si la entendemos “como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, en donde el cumplimiento de la ley forma parte de ese mejoramiento.

Es significativo que la propia Secretaría de Gobernación, a finales de octubre, cuando el rebrote ya es una realidad (con los contagios al alza) señaló ante la Conferencia Nacional de Gobernadores que “el gobierno de nuestro país no tiene previsto imponer sanciones administrativas para quienes incumplan las medidas preventivas y de autocuidado frente a la pandemia, y mucho menos toque de queda o restricción a los derechos humanos y las garantías individuales” (*La Jornada*, 29 de octubre de 2020). Este posicionamiento, que entremezcla el derecho administrativo sancionador con el autoritarismo, parece ser una contestación irreflexiva ante la presión mediática de los gobernadores y de la oposición en general.

### *Reflexión final*

La actividad de fomento y la actividad de ordenación son técnicas jurídicas que ofrecen una oportunidad de desarrollo incluso frente al reto que supone superar una pandemia. Por medio de la primera, evitamos que la ayuda a la población sea mediática, y, por el contrario, facilita que se utilicen fondos públicos de manera rigurosa para recuperar la economía. Por medio de la segunda, la sociedad encuentra en las autoridades administrativas un medio de fortalecimiento de la cultura de la legalidad, que cierra el cerco a la propagación de la enfermedad.

## Ética pública y medidas administrativas del Estado mexicano frente a la Covid-19\*

### *Introducción y contexto*

En el presente, la humanidad se enfrenta a riesgos sin precedentes, contra una enfermedad de salud pública que se define como un “evento fuera de lo común e imprevisto, que exige una intervención o respuesta inmediata y tiene repercusiones graves para la salud”.<sup>1</sup> Esta situación obliga a cada ciudadano y a los Estados en particular, a asumir una responsabilidad social y ética frente a la tragedia que nos compromete con alta responsabilidad.

La República Popular China notificó unos casos de neumonía de etiología desconocida el 31 de diciembre de 2019, que fueron identificados como un nuevo coronavirus por el Centro Chino para el Control y la Prevención de Enfermedades el 9 de enero de 2020. La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró este brote como una emergencia de salud

\* Elaborado por Marina del Pilar Olmeda García, profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-II, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, de la Asociación Mexicana e Internacional de Derecho Administrativo y de las Redes Mexicanas e Internacional de Posgrado en Derecho. Responsable del Cuerpo Académico Estudios Sociales y Jurídicos, Derechos Humanos y Seguridad Pública.

<sup>1</sup> Organización Mundial de la salud, *Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brote epidémico*, Ginebra, OMS, 2020, p. 33.

pública de importancia internacional (ESPII) el 30 de enero de 2020. La OMS nombró a esta enfermedad como Covid-19, abreviatura de “enfermedad por coronavirus 2019” (Covid-19) el 11 de febrero de este año, y el Comité Internacional sobre la Taxonomía de los Virus (ICTV, por sus siglas en inglés) anunció “coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2)”. Se anunció “coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2)” como el nombre del nuevo virus que causa Covid-19.

El director general de la OMS declaró como una pandemia al Covid-19 el 11 de marzo de 2020, y a su vez declaró que el brote del virus sigue constituyendo una ESPII el 31 de julio. Se aceptó el asesoramiento del Comité a la OMS y lo presentó a los Estados parte como recomendaciones temporales con base en el Reglamento Sanitario Internacional RSI (2005).<sup>2</sup> El 9 de julio de 2020, el director general de la OMS anunció la puesta en marcha del Grupo independiente de preparación y respuesta frente a las pandemias, que evaluará de manera independiente y exhaustiva las enseñanzas extraídas de la respuesta sanitaria internacional a la Covid-19.<sup>3</sup>

Frente a esta tragedia que la humanidad enfrenta como un desafío mayúsculo, la respuesta exige de los esfuerzos gubernamentales para rescatar, extraer y profundizar en los más altos principios y valores de la administración pública, como la responsabilidad, la solidaridad, la cooperación, además de la ayuda mutua internacional.

Se reconoce la complejidad que enfrentan los Estados, ya que de acuerdo con datos de la OMS, la pandemia por la Covid-19 “al 20 de octubre del presente 2020 había alcanzado más de 40 millones de personas por contagio y cobrado la vida a 1.1 millones de personas a nivel global, desde que apareció en diciembre de 2019”.<sup>4</sup> Habrá que agregar que

<sup>2</sup> Declaración sobre la cuarta reunión del Comité de Emergencia del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con el brote de la enfermedad por coronavirus (Covid-19), disponible en: <https://bit.ly/3bVZVYZ>.

<sup>3</sup> Anuncio de la evaluación independiente de la respuesta mundial a Covid-19, disponible en: <https://bit.ly/3blj4gC>.

<sup>4</sup> Panel de la enfermedad de coronavirus de la OMS (Covid-19), 2020, disponible en: <https://covid19.who.int/>.

“este dato supone desafíos extraordinarios desde el punto de vista de los sistemas sanitarios, la vida cotidiana de las personas y para la vigencia de los derechos humanos en el marco de los sistemas democráticos”<sup>5</sup> y de la ética pública.

En este contexto, lo expuesto en este trabajo es una reflexión sobre la trascendencia de la ética pública ante los desafíos de la emergencia sanitaria aplicada por los Estados para la contención de la pandemia Covid-19.

### *La ética pública y su importancia*

Ante las exigencias y amplitud del sector público, y en particular del área administrativa, la ética pública cobra un especial significado. Se parte del principio de que el poder público debe estar atado a exigencias morales y legales, sustentadas éstas en la lógica del razonamiento público, como parte fundamental de la democracia.

La ética pública tiene una incidencia y un compromiso fuerte en el contexto del ejercicio del poder; los conceptos de anticorrupción y rendición de cuentas forman parte del lenguaje cotidiano, que expresan la preocupación por controles y contrapesos, así como la evaluación y fiscalización del servicio público. Es aquí donde los valores, los principios y los sustentos de la ética se hacen presentes. Existe coincidencia en el sentido de que la democracia implica anticorrupción y rendición de cuentas, y la ética pública proporciona las bases metodológicas, los procedimientos y las técnicas para establecer los sistemas y controles en el desempeño del servicio público.

La ética en el sector público tiene retos y desafíos trascendentes: elaborar los principios y valores; establecer las metodologías y procedimientos de su internalización en los

---

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH y su REDESCA instan a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y de la salud pública frente a la pandemia del Covid-19, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>.

servidores públicos y su ejercicio a través de las virtudes morales, e intervenir en la aplicación de los sistemas, controles y evaluación del servicio público.

Se deberá partir de los principios y valores éticos en la rendición de cuentas. En el presente, existe consenso de las bondades de este concepto, y hay una adhesión amplia a la causa de la rendición pública de cuentas. La rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en el mundo de la política democrática, y la ética pública tiene mucho que aportar en esta materia.

La filosofía política, al justificar la existencia del Estado, lo hace a partir de una finalidad sustancial: el bien común, sobre la base de la necesidad de la ética y la solidaridad social. En este sentido, las doctrinas éticas justifican al Estado, como producto de una necesidad moral de la humanidad. Hanna Arendt explica que

dos mil quinientos años que separan a Platón de Kant, sentimos inmediatamente la tentación de interpretar el totalitarismo como una forma moderna de tiranía, es decir, como un Gobierno ilegal en el que el poder es manejado por un solo hombre. Poder arbitrario, irrestringido por la ley, manejado en interés del gobernante y hostil a los intereses de los gobernados...<sup>6</sup>

La historia de la ética gubernamental demuestra que el proceder con justicia y honestidad permite alcanzar fines adecuados y honrar el servicio público, que esto produce confianza como un valor social que promueve la convivencia.

En el ejercicio de la administración pública se enfatiza la importancia en el presente de los valores, como la honestidad, la legalidad, la equidad, la objetividad, la calidad, la eficiencia y la eficacia, entre otros. Emerge así, un nuevo paradigma centrado en los criterios y en las líneas de acción que debe sustentar la administración pública, entre los que se encuentran re-

---

<sup>6</sup> Arendt, Hanna, *El totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998, p. 370.



ceptividad de las necesidades del ciudadano, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, que exigen del afianzamiento de la ética y los valores fundamentales.

Cuando la ética se aplica en la práctica del servicio público, se le asigna el carácter de *ética pública*, también denominada “ética para la política y la administración pública”. La ética pública, explica Adela Cortina, “señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública”.<sup>7</sup> La autora de vanguardia ha llamado a esta ética la conformación de una “ética de mínimos”,<sup>8</sup> como consecuencia de un conjunto de valores mínimos que han sido consensuados por la comunidad política, frente a una “ética de máximos”, como valores que maximizan los principios y comportamientos humanos. En efecto, la ética, como disciplina científica, ofrece al servidor público un conocimiento, que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, favoreciendo la selección de políticas públicas de medidas y de acciones que sean más convenientes para la colectividad.

### *Apego a la ética pública de las medidas administrativas para la contención de la Covid-19*

Partamos de una pregunta: ¿cómo nos encontró la pandemia? Respecto al derecho humano a la salud, México se caracteriza por un sistema de atención a la salud con grandes carencias, en “donde las enfermedades crónicas como la obesidad y la diabetes, han puesto en evidencia lo limitado de los recursos existentes para la atención a la salud de la población”.<sup>9</sup> En materia de educación, hay muchos retos que superar, como el analfabetismo existente en

<sup>7</sup> Cortina, Adela, *Ética de mínimos*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 138.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Cano Valle, Fernando, “Principios de derecho y pandemias”, en González Martín, Nuria, *Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional. Emergencia sanitaria del Covid-19, reflexiones desde el derechos (1)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2020, p. 14.

algunas regiones, la desvinculación de lo que se aprende en la escuela con la realidad, así como carencias de infraestructura, equipo incapaz de aportar los elementos científicos, tecnológicos y culturales necesarios para contrarrestar las necesidades formativas. En el ámbito económico existe un sistema laboral con bajos salarios y deficiencias en el cumplimiento de prestaciones sociales, además de una alta tasa de informalidad laboral, que afecta a gran número de personas; a esto se suman la falta de vivienda o de hábitat adecuado y las problemáticas de contaminación ambiental.

Aunado a lo anterior, nuestro país se caracteriza por sus profundas brechas sociales, en las que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal. Este contexto caracteriza el impacto socioeconómico de la Covid-19 más preocupante, lo que demuestra que las políticas públicas de la distribución de la riqueza no han sido compatibles con el cumplimiento de la progresividad de los derechos humanos.

El brote epidémico amenaza con acrecentar la problemática socioeconómica. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pronostica

que México caerá este año en una grave recesión que llevará al producto interno bruto (PIB) al registro histórico de 7.5% en un escenario donde la pandemia Covid-19 tendrá un impacto único y que las acciones de México para apoyo a distintos sectores ha sido limitado por el alto costo del financiamiento. Por su parte, el Banco Central alertó que una mayor morosidad en el crédito al consumo a causa de la pérdida de puestos de trabajo, toda vez que trabajadores independientes y aquellos que se desempeñan en el sector formal están en riesgo de dejar de pagar sus créditos a la banca comercial.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Banco Central, disponible en: [https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom\\_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457](https://www.bcentral.cl/documents/33528/2233873/ipom_marzo2020.pdf/9707c747-8af3-5566-3a59-df05f79a7e79?t=1591999191457), 2020.

Otros factores socioculturales, que no pueden dejarse de lado en un diagnóstico, son los altos índices de violencia generalizada, particularmente por razones de género, la falta de atención y opciones para los jóvenes, así como la persistencia de flagelos tan graves como el narcotráfico, la impunidad y la corrupción. Quedan integrados además en este contexto los actos de vandalismo y la represión al ejercicio del derecho de protesta social, las crisis penitenciarias y el fuertemente preocupante fenómeno de la migración, tanto del desplazamiento interno forzado como de personas refugiadas y apátridas, así como la persistencia de personas y grupos históricamente en situación vulnerable.

Las medidas aplicadas en México para la contención de la pandemia incluyen cuarentena, distanciamiento o aislamiento social, limitaciones de movilidad tanto nacionales como internacionales, así como orientaciones preventivas de higiene personal y comunitaria. Estas medidas, que resultan urgentes y necesarias para proteger la salud de la población, suponen desafíos mayores para un país como México, en términos de sus condiciones de desarrollo, de sus políticas públicas, medidas sanitarias, de su estructura y capacidad de respuesta de sus diferentes sistemas de atención a las necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales que integran los derechos humanos.

En esta situación, la pandemia de la Covid-19 presenta para México desafíos aún mayores que en los de otras regiones del mundo, tanto en términos de políticas públicas y acciones sanitarias como en capacidades económicas que permitan atender las necesidades urgentes que genera. La respuesta del Estado deberá centrarse con una visión de ética pública y de derechos humanos, en la que el derecho a la salud se garantice a todas las personas, sin discriminación, con respeto a la dignidad humana y con observancia de los principios fundamentales de la bioética, de conformidad tanto con los estándares internacionales como con las bases científicas y con apego a las circunstancias generadas por esta pandemia.

## *Puntos conclusivos*

Cuando la ética se aplica en el servicio público, se le asigna el carácter de *ética pública*. En la práctica, la ética es un elemento consustancial en el quehacer de la política y de la administración pública, tanto en los procedimientos gubernamentales como en el actuar de los gobernantes, aportando los valores que benefician a la función pública para el bien de los gobernados.

Emerge así, un nuevo paradigma, centrado en los criterios y líneas de acción que debe sustentar el sector público, entre los que se encuentran la receptividad de las necesidades del ciudadano, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, todos los cuales exigen del afianzamiento de la ética y de los valores fundamentales. Existe consenso también, de las bondades de la rendición de cuentas, y hay una adhesión amplia a la causa de la ética pública. La rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en el mundo de la política democrática; es, de hecho, parte fundamental de la democracia.

La emergencia sanitaria por la Covid-19 representa fuertes desafíos para la humanidad, con miradas y aproximaciones diferentes, que en el caso de la ética pública evidencia la fragilidad de su cumplimiento. Puede afirmarse que esto es el resultado del modelo de desarrollo económico dominante de desigualdad social, política y económica global, en particular de algunas regiones del mundo, como Latinoamérica, de la que México es parte. Esta pandemia ha hecho también evidente el abuso de los recursos planetarios y, sobre todo, la vulnerabilidad de la especie humana.

La vulnerabilidad humana que demostró la pandemia, aunque nos afecta a todos, se materializa con mayor impacto en algunas personas y en algunos grupos: los de aquellos que viven en condiciones de marginación y pobreza sin servicios básicos para la vida y la salud, y mucho menos la posibilidad de acceso a la educación, a un trabajo digno ni a la seguridad social. En efecto, la crisis sanitaria y su emergencia para contenerla nos alertan sobre la gran

importancia de avanzar en dos vertientes: en el apego a la ética pública y en la protección de los derechos humanos. La situación actual convoca a una intervención estatal que visualice políticas públicas, medidas y acciones con apego a estas dos vertientes.

Los Estados deberán aplicar políticas públicas y programas gubernamentales tanto nacionales como regionales, para dar respuestas eficaces que mitiguen los impactos de la pandemia, en donde el derecho humano a la salud como una exigencia, hoy más que nunca se cumpla, bajo sus elementos de efectividad, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

En materia económica, deberán aplicarse políticas públicas y programas gubernamentales con estricto sustento ético a corto, mediano y largo plazo, mediante acciones para el alivio de crédito, esquemas de reprogramación y flexibilidad de pago de obligaciones monetarias, mitigación financiera de cargas tributarias, medidas compensatorias, entre otras estrategias.

Sobre todo, ante esta peligrosa situación de emergencia, la ética pública propone y exige al sector gubernamental, a los grupos políticos, a los poderes fácticos, evitar confrontaciones y polarización. Por el contrario, todos los grupos deberán sumarse en una vía colaborativa de soluciones, a través del diálogo, la responsabilidad, la solidaridad, la generosidad y la armonía social.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## Contingencia sanitaria por Covid-19 y la justicia administrativa\*

### *Introducción*

A partir de diciembre de 2019 se detectaron los primeros casos de neumonía atípica por un coronavirus en China. La enfermedad fue extendiéndose por diversas partes de Europa, hasta que inevitablemente se ensanchó por todo el planeta.

La Organización Mundial de la Salud denominó a la enfermedad como Covid-19.

A nivel jurídico, se generaron un sinnúmero de medidas para evitar la aglomeración y el intercambio del virus, entre las cuales se dieron: el cierre de algunos tribunales y la fijación de guardias mínimas para asuntos de vital importancia, específicamente relacionados con la libertad de las personas.

### *La justicia administrativa y los efectos de la declaración de emergencia sanitaria por Covid-19*

Primeramente, debemos atender a una definición específica de lo que significa el término “justicia administrativa”. En ese sentido, Andrés Serra Rojas la define como “el conjunto

\* Elaborado por Ángel Luis Parra Ortiz.

de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”.<sup>11</sup>

Por tanto, cuando hablamos de la justicia administrativa no sólo nos referimos al juicio contencioso administrativo, sino a todos aquellos actos, instancias o procedimientos que las leyes administrativas pongan a disposición de la sociedad para inconformarse en contra de los actos administrativos o fiscales.

### *Los tribunales y los efectos de la declaración de emergencia sanitaria por Covid-19*

El primer caso de Covid-19 en México se dio el 17 de febrero de 2020; se trató de una persona que había viajado recientemente a China, quien al regresar a nuestro país ya presentaba una sintomatología de ese padecimiento. Fue entonces cuando, por acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de ese año, se establecieron las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (Covid-19), de la siguiente manera: “el citado Decreto estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán coordinarse para brindar los apoyos que sean requeridos por la Secretaría de Salud para la instrumentación de las medidas de mitigación y control de la citada enfermedad en nuestro país”.

Entre las medidas inmediatas se previó la suspensión de actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, plazo que se fue ampliando paulatinamente en tanto que cada entidad de la República fuera ajustándose al semáforo impuesto por el gobierno federal, en donde el verde significa la normalidad, mientras que el rojo era una situación crítica en contagios.

---

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 581.



Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal emitió la Circular 4/2020, en la que se estableció una suspensión de actividades y fijación de guardias del 18 de marzo al 20 de abril de 2020, inactividad que se prolongó hasta agosto de 2020.

En torno a esas guardias, la circular de referencia limitó su funcionamiento a aquellos asuntos establecidos en los artículos 15 de la Ley de Amparo y 18, fracciones I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI y XII del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones para la actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de marzo de 2020, como son:

Artículo 15. Expedientes de relevancia documental. Se consideran expedientes de relevancia documental y se conservarán en su integridad en original, con independencia del órgano jurisdiccional que lo genere o el tipo de expediente, los siguientes:

- I. Los que versen sobre delitos contra la seguridad de la Nación;
- II. Los relativos a delitos contra el derecho internacional;
- III. Delitos contra la humanidad;
- IV. Los que traten de delitos contra la administración de justicia;
- V. Los correspondientes a delitos contra el ambiente y gestión ambiental;
- VI. Los que contengan resoluciones que hayan sido impugnadas ante organismos públicos internacionales;
- VII. Los relativos a conflictos laborales colectivos trascendentes;
- VIII. Los que traten sobre juicios relativos al patrimonio histórico, arqueológico y artístico;
- IX. Los generados por los Plenos de Circuito, siempre que se haya establecido jurisprudencia;

X. Los que versen sobre materia agraria; y

XI. Los relativos a un asunto en el cual la sentencia emitida haya integrado jurisprudencia o tesis aislada de los Tribunales de Circuito.

Podrán ser considerados de relevancia documental, además de los anteriores supuestos, aquellos expedientes que determine el titular del órgano jurisdiccional atendiendo a la importancia del asunto por su trascendencia jurídica, social o económica en el ámbito nacional.

Referente a la justicia administrativa, la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa expidió el Acuerdo de suspensión de actividades del 18 de marzo hasta el 19 de abril del mismo año, y fue aprobado por el pleno general de su Sala Superior, que a la postre pronunció el Acuerdo SS/20/2020, por el cual se ordenaba la reanudación de actividades a partir del 3 de agosto del año en curso.

Debemos puntualizar que durante la contingencia, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sólo admitió a trámite las demandas en donde se solicitaba la suspensión del acto, es decir, la paralización de los actos que se combatían en los juicios, durante el curso del procedimiento.

### *La justicia administrativa y la contingencia sanitaria por Covid-19*

De tal manera, he considerado algunos aspectos que en materia de justicia administrativa se han dado, ya sea en torno al desarrollo de la actividad administrativa o de los particulares durante el periodo de suspensión.

- a) Las autoridades pudieron ejercer su facultad de revisión, ya sea en materia fiscal o administrativa, sin que de inmediato los revisados pudieran interponer un juicio en su contra;

- b) El cobro de impuestos, al no combatirse, sigue generando cargos adicionales, que elevan el monto del crédito;
- c) La única alternativa de defensa en ese periodo fueron los recursos administrativos; sin embargo, las autoridades encontraron una oportunidad de confirmar sus actos más que de revisarlos;
- d) Cuando algún contribuyente solicitó la suspensión del acto en el juicio contencioso administrativo, al fijársele la garantía fiscal para que surtiera efectos ésta, se veía obligado a otorgarla, dado que desconoce la duración del juicio y la fecha en que podrá obtener una sentencia favorable;
- e) Las autoridades administrativas, en materia de desarrollo urbano, pudieron revisar y suspender obras sin problema de resistencia por parte del propietario;
- f) Si existe silencio administrativo para dar respuesta a una petición, cuyo término para impugnar se haya cumplido durante la contingencia, el solicitante debía esperar al levantamiento de las medidas suspensivas para impugnar, ya sea como violación al derecho de petición o en contra de una resolución negativa ficta;
- g) Las sanciones administrativas aplicadas a servidores públicos, ejecutadas de inmediato, surtían sus efectos continuamente, y
- h) Las afectaciones o actos materiales a bienes inmuebles podían tener un avance irreparable, ya que de entrar en posesión la autoridad, iniciaba los trabajos de construcción de su proyecto, sin que el propietario pudiera impugnar, incluso considerando que la suspensión no tendría efectos restitutorios.

No obstante, los ciudadanos o particulares también tienen áreas de oportunidad, como estas:

- a) Las autoridades administrativas, en cumplimiento a las medidas decretadas por el gobierno federal, establecían guardias, es decir, no todo el personal laboraba, por lo que podían edificar algunas obras sin la preocupación de ser revisados;
- b) Había extensiones de términos para el pago de impuestos y presentación de declaraciones fiscales;
- c) La pandemia y las restricciones al efecto ocasionaron el aumento del comercio informal, dado que la gente buscaba el sustento a través de negocios improvisados, rebasando la capacidad del Estado de regularlos;
- d) La tala clandestina, la falta de guías y el deterioro al medio ambiente son circunstancias que no pudieron ser atendidas en su totalidad por las autoridades, y
- e) Las sanciones decretadas por los órganos internos de control no se ejecutaron.

## *Conclusiones*

Primera. Los actos de las autoridades no deben ser inquisitivos ni arbitrarios, cumpliendo siempre con el fin del bien público temporal y lograr los estándares de legalidad amparados por los principios establecidos en nuestra Constitución.

Segunda. La justicia administrativa no sólo se refiere al juicio contencioso administrativo, sino a todos aquellos instrumentos por los cuales un particular puede exigir el reconocimiento o resarcimiento de un derecho.

Tercera. La contingencia sanitaria por la Covid-19 trajo mayores perjuicios que beneficios a la justicia administrativa.

## **El derecho a la buena administración pública ante la emergencia sanitaria por Covid-19\***

### *Introducción*

Poner en la mesa de discusión conceptos como el derecho a la buena administración pública no sólo es un tópico de reflexión que ha venido tomando fuerza durante los últimos años en los paneles más importantes sobre derecho administrativo en México y América Latina, sino que además, con la aparición de la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19), han salido a relucir muchas carencias sobre el estado que guarda la administración pública.

El fundamento de exigir a la administración pública que ejerza su función bajo los más altos estándares nos remite a la razón misma de su existencia: la administración pública tiene su razón de ser en la realización de los cometidos estatales tendientes al interés general. Siguiendo esta concepción, la administración pública legitima su existencia en el servicio a los intereses generales, por lo cual constituye una función toral en el armado de un gobierno para atender cualquier eventualidad, como en este caso la pandemia, que no habría de tener, jurídicamente hablando, intereses mayores que cumplir con los intereses de la colectividad, que en este caso es tener el menor número de contagios y muertes posibles.

---

\* Elaborado por David Quitano Díaz.

Se plantea entonces que la pandemia habría de multiplicar las normas que no logran ni transformar ni prevenir el núcleo de una buena administración pública. Se arroja en mecanismos que no impactan al interior del sistema de derecho público, principalmente en el derecho administrativo (justicia administrativa), que aún no inciden sobre sus reales condiciones de operatividad. Carecen de efectividad correctiva, haciendo parecer que el legislador se queda corto; esto último es la matriz de la parálisis nacional ante la pandemia.

### *Responsabilidad del Estado y la función administrativa*

Sobra decir que los requerimientos materiales para que los derechos humanos se den, implican conocimientos y medios, que deben ser garantizados por el Estado a través de sus instituciones en sus diversos órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, a fin de que promuevan, estimulen y fomenten la dotación de lo requerido por los usuarios tanto de forma reactiva como preventiva.

En lo que concierne a la salud, el artículo 4o., párrafo cuarto constitucional, establece el derecho que tiene toda persona a la protección a la salud. En efecto, la protección de la salud constituye un derecho que todas las personas tienen a que las autoridades competentes se la proporcionen. La propia Ley Federal de la Administración Pública, en el artículo 39, párrafo sexto, faculta a la dependencia para planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

De esa forma, el virus ha puesto en fuertes apuros la funcionalidad del Estado mexicano, principalmente en lo que concierne a la realización de actos administrativos que den respuesta a las necesidades sociales. El Covid-19 no discrimina, pero los efectos de la pan-

demia sí lo hacen. La responsabilidad del Estado es que esos efectos se produzcan. Ahora bien, el derecho administrativo, como rama del derecho público, tiene la finalidad de regular la actividad del Estado, la cual se realiza en forma de función administrativa, por lo cual es fundamental conocer en qué consiste la actividad estatal, las formas que el Estado adopta para realizar esa actividad y cuáles serían los signos distintivos del régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

Tomando en cuenta lo anterior, y comprendiendo el contexto, es importante tratar el concepto de “buena administración pública” para que ésta comience a introducirse en el debate de coyuntura, por ser una posibilidad de programación para implementar nuevos modelos de gestión de procesos y recursos, en los cuales destaquen la importancia de valores, procedimientos y reglas institucionales que deben ser compartidas por la mayor parte de los miembros de la sociedad, para lo cual se requieren procesos de comunicación, socialización y articulación de intereses.

Es así, que se adopta este concepto de “buena administración pública”, porque está basado en la imaginación constructiva. Su centro está en la capacidad de movilizar recursos hacia determinada acción premeditada que coloque al ciudadano como un sujeto activo en los actos de gobierno, y no pasivo, como marca actualmente el derecho administrativo. Por esta razón, el panorama que define la formación que debemos incorporar a nuestras competencias y habilidades es tecnológico, tomando en cuenta que será el medio preferido. Entonces, más allá de seguir una tendencia laboral tecnológica, se debe intervenir en detectar las áreas de oportunidad de cada rama de estudio para lograr orientarlas a las condiciones del mercado y se les permita reactivar la necesidad de capital humano para profundizar un desarrollo continuo en ellas.

En México, los estudiosos del derecho administrativo han dicho que el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto admi-



nistrativo, actos que dan al autor del acto administrativo la ilustración e información necesarias para guiar su decisión,<sup>1</sup> o bien, que son formalidades legales o técnicas necesarias para formar la voluntad de la administración pública.

La esencia del derecho administrativo es proteger, promocionar y defender los derechos de los gobernados en la relación que tienen con la administración, ya que esta última raciona el ejercicio del poder público en beneficio de todos. Como hemos mencionado, el interés general es una cuestión crucial del derecho administrativo, el cual, en la medida en que discipline asuntos supraindividuales, colectivos, comunitarios o públicos, trabaja en el campo de los intereses generales. La administración, a diferencia de los particulares, no tiene fines propios; es una institución cuya razón de ser y cuya fuente de legitimidad es actuar para satisfacer los intereses generales o públicos, pero como veremos más adelante, eso se ha olvidado actualmente, lo que es lamentable, y más en épocas de pandemia.

### *Implicaciones de la omisión administrativa*

A lo largo de la historia nuestro país ha sufrido severos golpes en contra de su integridad y su soberanía. En nuestros días, las cifras de la pobreza en México son tan grandes como inaceptables. El Covid-19 y sus repercusiones económicas ya amenazan con borrar trece años de movilidad social en América Latina y dejar 214 millones 700 mil pobres y 83 millones 400 mil pobres extremos.

Dicho Titanic de calamidades pronostica que México será el país con mayor incremento de pobreza en la región, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ya que para el cierre de 2020 se considera que 47.8 de cada cien mexicanos serán pobres, y 15.9 de cada cien se encontrarán en pobreza extrema.

<sup>1</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 254 y 255.



Con esos indicadores el país estaría al frente de la ampliación de la desigualdad; eso informa el tercer reporte de una serie que prepara el organismo para seguir los efectos de la pandemia en América Latina. El organismo propuso a las naciones de la zona, establecer un ingreso básico universal de emergencia, ya planteado en 2013 por el economista francés Thomas Piketty. Los datos que corren a través de las fuentes oficiales encienden las alarmas y minan los caminos que como nación hemos de transitar administrativamente. Sólo entre marzo y abril de 2020 se perdieron 685 mil 840 empleos formales, equivalentes a 11 mil 243 diarios, y cerraron o quebraron 4 mil 285 empresas, es decir, setenta unidades menos cada venticuatro horas, como muestran los datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El Covid-19 tomó al mundo sin capacidad para dar una respuesta eficaz —sin los equipos sanitarios suficientes para responder a la oleada de enfermos, sin los medicamentos para su curación y sin una vacuna para impedir el contagio—. Modelos epidemiológicos sugieren que, en ausencia de intervenciones para frenar la tasa de infección, el número de muertes directamente atribuibles a la pandemia en América Latina y el Caribe (ALC) podría llegar a los 3.2 millones.<sup>2</sup> Dados los límites de abastecimiento de salud, el mundo ha buscado frenar el contagio, primero cerrando fronteras, y luego cerrando economías; estas medidas conllevan costos económicos y sociales enormes.

La pandemia de Covid-19 ha cobrado más víctimas tanto entre personas que viven en pobreza como entre gente con menor nivel educativo o quienes forman parte de grupos vulnerables. Las actas de defunción revelan que 85% de quienes han muerto a causa de la

---

<sup>2</sup> La cifra de 3.2 millones viene de Walker, Patrick *et al.* (2020), "The Global Impact of COVID -19 and Strategies for Mitigation and Suppression". WHO Collaborating Centre for Infectious Disease Modelling, MR C Centre for Global Infectious Disease Analysis, Abdul Latif Jameel Institute for Disease and Emergency Analytics, Imperial College London. El número de muertes depende de manera crítica de la velocidad con la que se propaga la infección. Las simulaciones también indican que reduciendo el  $R_0$  —el número de personas a las que, en promedio, cada persona ya infectada transmite el virus— se puede reducir dramáticamente el número de muertes, porque esto "aplana la curva" de infección.

pandemia ha sido en hospitales públicos, y fueron pensionados, obreros y trabajadores del sector público, lo que evidencia la lentitud en el tratamiento y el estado de rezago en que se encuentra la administración pública en lo general y la atención epidemiológica en lo particular.

De acuerdo con Héctor Hernández Bringas, investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, los que murieron primero o los que primero han muerto han sido los pobres. Con base en esta información, se detectó que 85% del total de las defunciones ocurrieron en hospitales públicos, como el IMSS, que justamente atiende a este tipo de trabajadores que tienen la fortuna de gozar de un trabajo formal, aunque mal remunerado, o la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), cuyos hospitales están destinados a la población abierta, lo cual demuestra que muchos de los trabajadores informales no tienen seguridad social.

La escolaridad pareciera ser un factor de riesgo más para morir por Covid-19, ya que el 50% de los fallecidos no tenía, o tenía cuando más, estudios de primaria, y si ampliamos un poco más el rango, observamos que 75% tenía, cuando más, secundaria. De acuerdo con el análisis de los certificados de defunción, 90% de los fallecidos por el nuevo coronavirus eran amas de casa, jubilados o pensionados, empleados del sector público, conductores, no ocupados, ayudantes, peones, artesanos, trabajadores de fábricas y personas que se dedican a la reparación o al mantenimiento. Ello no sólo evidencia la dificultad del Estado mexicano para la protección de la salud, que como tratamos en el apartado anterior, por mandato constitucional está obligado a suministrarlo a toda la población que lo necesite.

### *Omisión de las autoridades y la crisis del derecho administrativo*

La pandemia ha terminado por romper el espejismo de progreso que la humanidad había fincado durante las últimas cuatro décadas, y los Estados quedaron debilitados ante la

capacidad de reacción organizacional sobre ciertos eventos que no habían experimentado después de las dos guerras mundiales, y que venía tambaleándose desde la crisis financiera internacional de 2008. La autoridad nacional competente para contrarrestar los efectos de la emergencia sanitaria, en principio tomó con cierta ligereza el peligro y las posibles repercusiones de la pandemia, al denostar la evidencia científica, que en primera y última instancia habrían de ser la motivación por la peligrosidad de la enfermedad para la población, a fin de tomar acciones inmediatas al respecto por la necesidad de una actuación efectiva para garantizar el derecho a la salud.

Sin embargo, no todas las naciones han actuado así. La motivación para ejercer el estado de emergencia se ha dado dependiendo del modelo de institucionalidad democrático, lo que ha llevado al requerimiento del ejercicio del control del estado de necesidad y una motivación sui géneris de los actos administrativos bajo dos modelos de Estado:

- Abierto: información transparente y constante.
- Cerrado: no existe interés por publicar.

Los países que tuvieron una detección tardía del Covid-19 tomaron decisiones más restrictivas, y en ocasiones con informes contradictorios; parecían Estados que paulatinamente se iban cerrando, toda vez que la importancia de los datos genera que se ejerzan actos administrativos por parte de las autoridades, que afectan las libertades e inciden en la vulneración de derechos.

La cobertura legal por razón de Estado habría de ir acompañada por la idea de buena administración pública, que debe fincarse en la convicción de protección contra infecciones mediante medidas previstas.

¿Cuántas leyes se han promulgado al respecto? ¿Qué se está legislando en la materia? La inactividad del legislador sale a relucir; son sólo decretos o circulares los que se han

expedido para ajustar las medidas preventivas sobre el tema en comento. Así, ante la inacción, a fin de tomar cartas en el asunto, fueron los juicios de amparo por omisión los que las víctimas de los malabares administrativos solicitaron medidas cautelares a fin de asegurar, conservar o anticipar la efectividad de una resolución estimatoria que pudiera dictarse en el curso por omisión de autoridad considerado principal, de modo que cierto derecho podrá ser hecho efectivo, como el de estado de emergencia; ante ello es que se reaccionó tardíamente y se emitieran decretos en la materia.

Es decir, el juicio de amparo sirvió mediante su visión de medida cautelar como acción subsidiaria ante la omisión de la administración pública, más cuando la propia Organización Mundial de la Salud (OMS) había emitido recomendaciones sobre las implicaciones que podría generar la actuación tardía de la administración frente a la pandemia. Por tanto, las acciones de resguardo o confinamiento se justificaron en el hecho de que apelaron a la fuerza mayor y al caso fortuito, acción alejada a la realidad, lo que para diversos especialistas en derecho administrativo exponen que no salvará en un futuro la tardía actuación por parte de las autoridades de pagar indemnizaciones, que han generado una serie de perturbaciones, como las siguientes:

- Centros de trabajo obligan a los trabajadores a asistir.
- Hospitales sin insumos necesarios para dar el servicio.
- Estudiantes que por dificultades económicas se ven impedidos para tomar clases.
- El cierre de actividades no esenciales ha destrozado la actividad económica.
- Presumible corrupción por exceso de adjudicaciones directas.
- Falta de coordinación entre autoridades.
- La centralización relega a las autoridades locales.
- Ausencia de coordinación de los entes de la administración pública.

Derivado de los anteriores problemas, el pasado 20 de julio de 2020 se presentó una denuncia<sup>3</sup> ante la Secretaría de la Función Pública en contra del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell Ramírez, por la violación prevista en la fracción I del artículo 49 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; las causas de la denuncia fueron:

- 1) Desinformación a partir de un diagnóstico erróneo y una constante subestimación inducida del problema.
- 2) Negativa a realizar pruebas masivas, que permitirían aislar a los contagiados.
- 3) Desinformación sobre el uso del cubrebocas.
- 4) Datos incompletos y su impacto en las proyecciones sobre contagios y muertes a causa del Covid-19.
- 5) El “modelo centinela”: una aproximación equivocada al problema.

Lo anterior ya comienza a fincar responsabilidades e ineficacia en la actuación de la autoridad sanitaria, más cuando el Estado, a través de la administración pública, debe actuar ante situaciones límite para prevenir las consecuencias de fenómenos de la magnitud de esta pandemia y garantizar las medidas indispensables para procurar la salud de las personas, tales como el confinamiento o la reducción de actividades económicas y/o laborales y el establecimiento de mínimos que procuren los derechos fundamentales, garantizando el derecho a la salud y al bienestar —sin tener que colocar a las personas frente a la disyuntiva de elegir entre uno y otro—.

Sumado a lo anterior, y como la protección a la salud constituye una competencia coincidente de la Federación y los estados, modelo lógico, pero insuficiente, ya que la co-

---

<sup>3</sup> La denuncia fue presentada de forma conjunta por el senador Clemente Castañeda y por Jorge Álvarez Máynez, firmante de este texto.

responsabilidad y la concurrencia de actuación para garantizar el derecho humano no funciona por la forma en que se da la distribución de los recursos para mitigar los efectos de la pandemia en las entidades federativas, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, situación que ha puesto de manifiesto una distribución inequitativa, donde diez gobernadores integrantes de la Alianza Federalista han amenazado con romper el pacto fiscal al reclamar la proporción en que se ministra el presupuesto a los estados.

Estas actuaciones administrativas dejan a los gobernados en una especie de limbo o de situación de indefensión, lo que genera incertidumbre entre ellos, lo cual fue aprovechado por algunas autoridades —con fines recaudatorios— para emitir multas, infracciones, actas o determinación de créditos fiscales sin seguir de manera adecuada los procedimientos. Si a esto le sumamos la falta de protección e insumos médicos para el personal de salud, así como la ineficiencia de las instituciones médicas y el abuso de comercios esenciales al subir precios sin justificación alguna y dejando en desventaja a la población, podríamos decir que nos encontramos ante una administración pública rebasada.

Los tiempos y circunstancias cambian, y el derecho administrativo tiene que hacerlo por igual, por lo que estamos frente a una oportunidad en la que al innovar garantizamos a los gobernados los medios de defensa por los cuales puedan hacer valer sus derechos frente a las actuaciones administrativas de las distintas autoridades que conforman la administración pública.

Ante esta situación, todos los gobiernos del mundo, incluidos los de nuestra región, buscan reconciliar varios objetivos:

- Salvar vidas.
- Proteger a las personas que tienen la menor capacidad de sobrellevar una caída de ingresos.

- Compensar a los trabajadores o las empresas que han sido más afectados por la contracción económica.
- Reducir los riesgos económicos sistémicos y los posibles efectos económicos a largo plazo de la pandemia.

## *Conclusiones*

La pandemia impone retos enormes no sólo a los países, sino también a las instituciones locales, que deben rediseñarse y utilizar los recursos para entender todas las problemáticas que se vayan presentando en el orden del interés general. El rol de estas instituciones debe ser apoyar a los ciudadanos en las acciones para frenar la pandemia, aumentar la capacidad del sistema sanitario de los países, proteger a la población más vulnerable y mitigar los efectos sistémicos de la crisis.

De igual forma, se deben fincar responsabilidades por las omisiones de la autoridad, ya que al tener un nombramiento, y de conformidad con la lógica del derecho administrativo, constituyen el conjunto de actos, funciones o tareas, que conforme a la legislación positiva puede y debe ejecutar el Estado para realizar sus fines, en este caso de emergencia. El control y/o mitigación de la pandemia ha de atender y entender esa lógica de funcionalidad, que nos permitiría acercarnos al derecho a la buena administración pública.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>



## La fiscalización del Estado mexicano ante la Covid-19\*

### *Introducción*

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la situación fiscal que rige al bien hídrico nacional, así como las formas de recaudación en tiempos de extrema urgencia, derivados de la pandemia causada por la enfermedad denominada Covid-19.

Dentro del análisis de investigación se plantea a los sujetos de la relación jurídica tributaria, y la necesidad extrema del Estado de recaudar; también se revisa la problemática actual a la luz del respeto de los derechos humanos en México, bajo el esquema de recaudación dirigido a los contribuyentes cautivos usuarios de aguas nacionales.

### *Planteamiento del problema*

En los últimos meses, la enfermedad denominada coronavirus (Covid-19) ha conmocionado a la humanidad por la forma de agredir nuestro entorno; en primer término, la salud

---

\* Elaborado por Antonio Rosalío Rodríguez Berrelleza, maestro de tiempo completo en la Facultad de Derecho, campus Mexicali, y coordinador general de Recursos Humanos en la Universidad Autónoma de Baja California, México, correo electrónico: [antonio.rodriguez30@uabc.edu.mx](mailto:antonio.rodriguez30@uabc.edu.mx).

está comprometida, al no tener la ciencia médica un entendimiento del comportamiento de este virus ni de su sanación, por lo que esta pandemia rebasa toda proyección estatal. Asimismo, enfrentamos una afectación a la actividad económica de los particulares, y en la relación accesoria con el Estado se presenta una actividad financiera desestabilizada y cambiante.

Diversos países alrededor del mundo buscan impulsar sus economías con estrategias fiscales diversas, como la entrega de apoyos económicos, prórrogas para el pago de contribuciones, financiamientos para impulsar micronegocios, y en casos más extremos la condonación de accesorios por pagos extemporáneos.

En nuestro país, los órganos del Estado han implementado diversas acciones, y en ocasiones antagónicas. Entender que vivimos en una nueva normalidad nos permitirá tener una idea clara de las necesidades que debemos atender en forma prioritaria.

Ahora bien, en la cuestión recaudatoria de las autoridades federales tenemos algunas situaciones que nos podrían hacer creer que no existe contingencia sanitaria, pues desde mayo de 2020 aquéllas continúan revisando el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante revisiones por escrito y/o visitas domiciliarias, así como fincando créditos. Dentro las autoridades administrativas que continúan con la labor de fiscalización encontramos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), entre otros.

Es importante aclarar que la materia contributiva de nuestro país es obligatoria, y se encuentra establecida en el máximo ordenamiento jurídico: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gracias a estos, existe una debida distribución de la riqueza, partiendo de que el Estado se encarga del cobro de los impuestos, ya que éste, bajo las facultades establecidas en nuestra carta magna, define la forma en que se hará. Hugo Carrasco, en concordancia con la Constitución federal, señala que es obligación de los mexicanos contribuir

para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Es evidente el crecimiento del cobro por parte del Estado sobre sus contribuyentes, además de agregar el cobro por servicios, que a la fecha se siguen llevando a cabo, derivados de la explotación de sus bienes públicos, tal como lo señala Ortega Carreón, sobre la necesidad, desde hace muchos años, de estabilizar las finanzas públicas del país, y que la modificación de leyes recaudatorias siempre deberá ser tendiente a respetar los principios constitucionales. El sistema tributario de nuestro país es más que un conjunto de disposiciones fiscales; es parte de nuestras costumbres e historia, por lo que la norma jurídica integrada debe aspirar a que sea eficaz.

Como se expone en el párrafo que antecede, la economía de México se encuentra íntimamente ligada al pago de los impuestos, y es lógico pensar que sin los ingresos que recibe por parte de ellos, el Estado no puede no cumplir con sus obligaciones como la prestación de los servicios que tiene a su cargo, en tal caso, no podrían ser brindados sin el capital y los ingresos que se obtienen de la recaudación de dichos gravámenes.

Sin embargo, debemos recordar que vivimos en un Estado de derecho, por lo que tampoco deben existir excesos por parte del sujeto activo de la relación tributaria. Por esto, el mismo instrumento que otorga la facultad de cobro establece el límite, a través del apego a varios principios, como los de proporcionalidad, equidad y legalidad; como señala Carlos Ortega, debemos realizar la labor que nos permita visualizar desde la cúspide los conocimientos del sistema tributario mexicano, así como las fallas y excesos que existen en él.

Se debe analizar quiénes tienen la atribución de imponer los tributos, así como de los que estudian las actividades de fiscalización, para cuidar la forma y el debido procedimiento en que se llevan a cabo esas facultades económico-coactivas, sin perder de vista el principio de seguridad jurídica, por lo que en todo momento deber ser una obligación expresa de una

norma, que en el caso en estudio es la constitucional, concretamente el artículo 31, fracción IV, que señala entre las obligaciones de los mexicanos, contribuir al gasto público dirigido al Estado, pero sin dejar pasar que deberá realizarse en forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes de la materia.

Es claro que existe la obligación de contribuir al gasto público, obligación que tienen como finalidad que el Estado pueda presentar todos los servicios; sin embargo, dichas contribuciones deben cumplir con ciertas características; por ejemplo, los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción de sus ingresos y en relación con la capacidades económicas. El respeto a esta máxima consiste en lo que se llama “igualdad de la imposición”.

En ese sentido, los tribunales federales han planteado cómo tanto el principio de proporcionalidad como el de equidad, ambos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución federal, no buscan la igualdad, sino la equidad. Asimismo, el Estado se encuentra dotado de coacción para hacer valer sus atribuciones fiscales, mediante procedimientos administrativos.

Ahora bien, la autoridad fiscal federal denominada Comisión Nacional del Agua (Conagua) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene a su cargo la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes. Tal como se desprende del artículo 1o. del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, tiene como principal función la de ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. Asimismo, tiene la facultad de revisar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales de los usuarios que reciben los servicios.

Sin embargo, estas facultades mencionadas en el párrafo que antecede no deben ser utilizadas como una herramienta recaudatoria para abastecer de recursos al Estado o como un factor económico para hacerse llegar de contribuciones sin tomar en consideración el contexto.

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recomienda, con base en experiencias internacionales, que se tomen políticas fiscales efectivas en México, para que los efectos macroeconómicos sean reducidos lo más posible, mediante diversas estrategias; por ejemplo, se propone incrementar las inversiones nacionales y extranjeras, incentivar las actividades primarias, extender los periodos de pago de las contribuciones, pero no la recaudación agresiva sobre los contribuyentes cautivos.

## *Propuestas*

En el ámbito contamos con la normativa emitida el 6 de abril de 2020, denominada

Acuerdo General número 002/2020, por el que se suspenden temporalmente las actividades presenciales (no así sus servicios) que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente realiza en sus oficinas centrales y delegaciones, que abarca del 6 de abril de 2020 y hasta la fecha en que el Consejo de Salubridad General determine que ha cesado la contingencia...

Se establece que la Procuraduría continuará brindado vía remota los servicios de asesorías, quejas y consultas, acuerdos conclusivos y cualquier otro de sus servicios, siempre y cuando se trate de asuntos que puedan considerarse urgentes, de los que destacan: restricción o cancelación de certificados de sello digital, inmovilización de cuentas bancarias, suspensión en el padrón de importadores y sectores específicos, así como cualquier otro acto de autoridad que por sus características sea considerado urgente.

Asimismo, se permite que la recepción de cualquier promoción sea vía remota a través de correo electrónico, mediante diversas reglas para su implementación; es por ello que contamos con una herramienta efectiva para evitar los excesos de algunas autoridades fiscales, como fue señalado por el presente trabajo. Sin embargo, debemos analizar qué tan efectiva es la implementación de mecanismos recaudatorios desesperados como medios de obtención de riqueza para hacerle frente a diversas problemáticas, hoy en día una urgencia sanitaria.

Deberá considerarse por último que el principal motor del Estado es la actividad financiera, incentivada por la recaudación; pero la satisfacción de necesidades individuales, sociales y colectivas son realmente la esencia misma de esta actividad; por ello debe considerarse ineficaz el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales federales hacia sus contribuyentes como medida de recaudación desesperada, por no ser compatibles con los fines que se persiguen, tal como lo manifiesta Sergio Francisco de la Garza, que la actividad financiera del Estado es una actividad dominada por un principio político finalista; si bien su contenido es de carácter económico, no debe perderse de vista que la finalidad última de nuestro gobierno es la satisfacción de las necesidades de todos.

Por todo lo anterior, es congruente que se propongan medios más efectivos de recaudación que respeten los derechos humanos de los gobernados en todo momento, pero principalmente en tiempos de necesidad como lo es la época en que vivimos.

## Las finanzas públicas durante la Covid-19\*

### *Las finanzas públicas*

De manera resumida, podemos entender a las finanzas públicas como las actividades y actos propios del ingreso público, con lo que prácticamente se reducirían aquéllas al tema fiscal contributivo.

De modo ligeramente más amplio, podemos entender a las finanzas públicas como las actividades y actos propios del ingreso y del gasto, con lo que el abanico de temas incluiría también lo relativo al gasto público, es decir, lo atinente a los presupuestos anuales.

Pero más pertinente es entender a las finanzas públicas en función de cuatro momentos o etapas: 1) la planeación-programación; 2) el ingreso; 3) el gasto y, finalmente, 4) el control; de esta manera, las finanzas públicas se entienden ampliadas con labores de planear-programar y las subsecuentes de contabilizar y rendir cuentas.

Lo anterior parece justificado, porque no se pueden entender las actividades de ingreso y de egreso sin disciplinarlas a los propósitos determinados en el plan y en los consecuentes programas, y, cerrando el ciclo, el ciclo anual de ingreso y gasto debe ser contabilizado para rendir cuentas.

\* Elaborado por Jorge Vargas Morgado.

Así, la propuesta inicial de este breve texto consiste en ofrecer un panorama completo de las finanzas públicas atendiendo al amplio espectro antes descrito.

Considerándolo así, la actividad de los órganos públicos no es observada y evaluada como antaño, sino únicamente a partir de lo ingresado y subsecuentemente gastado, limitándose la evaluación del ejercicio financiero a la comparación de los ingresos estimados y los gastos presupuestados; eso es claramente ineficiente, ya que el flujo de ingreso y gasto ha de someterse a la apreciación en función de los objetivos y metas en las políticas públicas determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y, en lo conducente, en la serie de programas — sectoriales, institucionales, coyunturales, etcétera — que deben emitirse a partir del Plan, de suerte que la rendición de cuentas tiene un sentido programático, no solamente contable.

Es decir, la actividad colectora de ingresos y la correlativa actividad de gasto no se pueden explicar por sí solas, pues son meramente ejecutivas, se pueden explicar y justificar sujetándolas a los lineamientos del Plan y de los programas, pues sólo así el ejercicio financiero puede ser juzgado en función de los logros alcanzados, de los objetivos logrados, de las metas superadas, y no meramente a la fría labor de gastar de acuerdo con lo presupuestado.

Por lo anterior, no parece sensato estudiar el ingreso y el gasto y considerarlos aisladamente de la planeación.

Adicionalmente, el ingreso y el gasto deben contabilizarse primeramente, y, posteriormente, deben ser sometidos a consideración de la representación popular, mediante la rendición de cuentas, de suerte que tampoco parece plausible separar el ingreso y el gasto del consecuente control.

Así, de lo expuesto propongo que las finanzas públicas respondan a las etapas mencionadas y se desahoguen mediante los instrumentos jurídicos que gráficamente expongo en seguida:



<i>Planeación/programación</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Gasto</i>	<i>Control</i>
Plan Nacional de Desarrollo/ Diversos programas	Ley de anual de Ingresos Leyes fiscales y de deuda pública	Presupuesto Federal de Egresos	Interno: contabilidad Externo: cuenta pública

De acuerdo con la propuesta anterior, a cada una de las cuatro etapas de las finanzas públicas corresponden los instrumentos jurídicos que las desahogan, cumpliendo cabalmente la formalidad jurídica necesaria para acreditar la operación fundada en derecho de la estructura pública, y permiten los debidos control y evaluación de la actividad desarrollada por esa estructura pública en un ejercicio fiscal determinado y en ejercicio sexenal en su integridad.

### *El ejercicio financiero en situación ordinaria*

En condiciones ordinarias —que nunca se está enteramente en hechos extraordinarios— a inicio del periodo sexenal se emite el Plan Nacional de Desarrollo, en donde quedan expuestas las políticas públicas, los objetivos, las metas del periodo, así como los lineamientos y estrategias dispuestos para la consecución de los fines propuestos.

Subsecuentemente, se emiten los programas sectoriales, institucionales y demás que resulten pertinentes; en ellos encontramos la precisión tópica de las políticas públicas, los objetivos, las metas y demás facetas de los planteamientos de la planeación.

La dupla ingreso-gasto se resuelve con el cúmulo de leyes fiscales y de deuda pública, a las que se les debe dar sentido estrictamente anual, cosa que se consigue con la Ley de Ingresos, en la que encontramos el catálogo de ingresos estimados para un año específico; y el gasto se norma con el Presupuesto de Egresos, anual también, y cuantitativamente

equivalente puntual de la Ley de Ingresos, que obedece a principios de universalidad, unidad, anualidad y especialidad, que se desprenden de las reglas constitucionales.

El control se verifica en la labor cotidiana simultánea al ejercicio fiscal de integración de la contabilidad de cada institución pública, y se culmina con la rendición de cuentas mediante el instrumento denominado “cuenta pública”, que se somete a la consideración de la Cámara de Diputados.

La Constitución Política, en el artículo 126, es muy precisa al ordenar que no se puede realizar pago alguno que no esté previsto en el Presupuesto o en una ley posterior, por lo que el aludido presupuesto es normativo en términos paralelos a los de una ley aun cuando no tiene esa naturaleza.

Quiero hacer notar que los instrumentos jurídicos que hemos comentado son promovidos unos y emitidos otros por el presidente de la República.

### *El ejercicio financiero en situación extraordinaria*

Hemos visto a grandes rasgos el esquema financiero determinado por la Constitución Política mexicana; como se percibe, intenta ser exacto y puntual.

Pero ¿qué sucede si las circunstancias regionales o nacionales dejan de ser ordinarias y devienen inusitadas?

Hasta 2019 existía el Fondo para la Atención de Emergencias (Fonden), que servía para atender situaciones de emergencia moderada, como terremotos o huracanes, por ejemplo, que siendo emergentes son previsibles. Este instrumento financiero hacía muy sencilla la atención de las contingencias moderadas, sin tener que modificar en forma alguna el Plan Nacional de Desarrollo, los programas, la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, pues

todos ellos concedían espacio a la atención de las ya mencionadas circunstancias no ordinarias, pero normalmente previsibles por una administración responsable.

El reto constitucional, político y financiero se presenta ante la presencia de circunstancias extremas, como la presente doble crisis (la sanitaria y la económica); la primera, suscitada por la Covid-19, y la segunda, provocada como resultado del necesario confinamiento que resultó en el cierre de las actividades productivas en todo el país.

En condiciones de tal extremo, no conocidas al emitirse los instrumentos jurídico-financieros antes explicados, es incuestionable que debemos encontrar la vía estrictamente constitucional para adecuar los instrumentos financieros a las complejidades y desafíos impuestos por las crisis.

La fórmula en realidad es o debería ser bien conocida por los titulares de la conducción de los órganos públicos, y su implementación no sería más lenta que cualquier otra vía, no constitucional, se siguiera.

Por una parte, en el campo competencial propio de la administración pública, el titular del Ejecutivo habría de proponer las adecuaciones al Plan Nacional de Desarrollo siguiendo el mismo camino que originalmente transitó el referido Plan.

Las secretarías, como cabezas de los sectores administrativos, habrían de modificar los programas sectoriales en consonancia con las adecuaciones propuestas al Plan. Idéntico derrotero debe seguir cada institución de la administración pública federal respecto de sus programas institucionales.

Los cambios mencionados son imprescindibles por el plan, y los programas son obligatorios para la administración pública, de modo que, por un lado, ésta no puede dejar de actuar en función de ellos y, por otro, no puede desviarse el sentido de la actividad administrativa hacia la atención de las contingencias sanitaria y económica.

En el terreno administrativo-político, el Ejecutivo habría de enviar a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al Presupuesto de Egresos aprobado para el año en curso; por las mismas razones ya expresadas, el citado Presupuesto es normativo; por tanto, obligatorio y, dada su naturaleza de catálogo de órdenes de pago, no puede realizarse gasto alguno que no se encuentre precisamente en el dicho Presupuesto.

No vale decir que es urgente atender la contingencia; sí lo es; claro que lo es; pero también es de capital importancia que la Constitución y las leyes se respeten; pretender vivir en un Estado de derecho implica someterse a él.

### *La reacción del Ejecutivo ante la contingencia Covid-19*

El titular del Ejecutivo federal pretendió que el Congreso de la Unión reformara la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que en caso de contingencia económica el propio Ejecutivo dispusiera de los dineros del presupuesto.

La iniciativa de reforma narrada no tuvo éxito, fue evidente hasta para la mayoría en el Congreso que apoya al titular del Ejecutivo, que contradecía los elementos inexcusables determinados por la Constitución para el ejercicio del gasto público.

Sin embargo, desde antes de ese intento con el que se pretendía hacer a un lado el Presupuesto de Egresos y, por consiguiente, su propio Plan y los programas administrativos, el mencionado titular del Ejecutivo expidió el 23 de abril de 2020, el Decreto por el que se Establecen las Medidas de Austeridad que Deberán Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el se arrogó le potestad de decidir en qué se podía gastar durante el ejercicio 2020, dejando de atender tanto el Plan Nacional de Desarrollo, los

programas que suscitó y el Presupuesto de Egresos, y, consecuentemente, no podrá rendir cuenta positiva de lo gastado, pues simplemente abandonó todo instrumento jurídico regulador del ejercicio financiero.

Como se observa, las decisiones en la gestión administrativa durante la contingencia de la Covid-19 se han apartado radicalmente del Estado de derecho, sin que quepa justificación alguna, porque se pudo hacer lo mismo inclusive, pero siguiendo la ruta legal.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Libro completo en:  
<https://tinyurl.com/4msyxhs8>

## Presupuesto del sector salud 2021: más dinero, menos alcance\*

El año 2020 llegó con una pandemia que ha trastornado todos los aspectos de la vida de los seres humanos sobre la Tierra, dejando ver ciertos rasgos que hablan de la falta de preparación que tanto el gobierno como la sociedad acusaron para enfrentar los estragos del Covid-19, que no han sido enteramente sanitarios, sino de diversa índole.

Ciertamente, muchos países de los llamados “desarrollados” han presentado esquemas de contención y atención del fenómeno sanitario, que hasta el momento han mostrado ser más o menos eficientes, sin que pueda decirse que el problema está resuelto, ya que esta enfermedad llegó para quedarse, y no será abatida a la brevedad, circunstancia que obliga a que se trabaje arduamente para combatirla y disminuir los efectos lesivos que está causando no solamente en el campo de la salud, sino también en el campo de la economía, que se ha visto seriamente vapuleada como resultado de las medidas de aislamiento social que se han impuesto a nivel mundial, con la intención de evitar la propagación explosiva de la enfermedad.

En efecto, una gran cantidad de empresas y negocios, simplemente no han podido sobrevivir a la pandemia, y esto ha causado la pérdida de innumerables empleos, que han

---

\* Elaborado por José Fernando Vázquez Avedillo, doctor en derecho; profesor-investigador de tiempo completo e integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos Humanos y Globalización” de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; perfil deseable Prodep; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I; miembro del capítulo Querétaro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

venido a complicarle la vida a muchas familias que se quedaron sin ingresos, afectando todo su entorno y, además, dejándolos vulnerables ante el embate de la enfermedad.

Es de pensarse que ante este escenario tan complicado, los gobiernos estarán preparando toda una estrategia de atención para la pandemia con miras al año nuevo que se aproxima; un año lleno de complicaciones para México, pues entre otras es un año electoral, que ya por sí solo vierte en el escenario nacional una gran tensión.

En este sentido, una de las áreas que debieran estar enfocadas al combate frontal de la enfermedad es el área financiera, que debiera estar preparando paquetes presupuestales de gran impacto para afrontar los retos que se tienen en puerta, sobre todo después de la experiencia adquirida a lo largo de este año 2020, en donde ha sido evidente la escasez de personal sanitario, la falta de infraestructura física y, desde luego, la falta de insumos para atender no sólo el tema del Covid-19, sino también el resto de la agenda sanitaria, que en el caso mexicano lamentablemente no es pequeña; sin embargo, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 pareciera que no está siendo reflexionado el tema con la relevancia necesaria, particularmente considerando la experiencia presupuestal de 2020, donde los recursos económicos han sido insuficientes para atender el embate del Covid-19, y además seguir atendiendo los demás temas sanitarios, que requieren aplicación de recursos económicos cada vez mayores, como puede ser el tratamiento de cáncer en niños, donde la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social y otros han señalado repetidamente la falta de medicamentos para este tipo de tratamientos, con las consecuencias nefastas que ello ha acarreado.

En este punto del camino, valdría la pena preguntar sobre cuál es la razón por la que no se observa un incremento sustancial en el presupuesto asignado para el sector salud en el ejercicio fiscal 2021, cuando por las propias circunstancias del momento se debería enfocar la mirada al tema sanitario de manera prioritaria, dejando de lado algunos temas que pudieran



posponerse en aras de focalizar los pocos recursos públicos existentes a los temas urgentes, de donde dependen muchas actividades económicas, pues ya se vio que la pandemia ha golpeado terriblemente a la economía nacional, y que de seguir así pudiera existir un colapso generalizado en el país.

A continuación, se analizará el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente en lo referente al presupuesto asignado al sector salud, que será ponderado en función del presupuesto total para 2021, y contrastado con las asignaciones presupuestales realizadas en 2020, a efecto de demostrar que el sector salud, en lugar de recibir un mayor presupuesto, debidamente distribuido en atención a las necesidades urgentes del país, en términos reales, aunque habrá más dinero, no será suficiente, y esto se traduciría en deficiencias en la atención generalizada del sector salud, al menos en cuanto al aspecto financiero.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emisora del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el sector salud recibiría la cantidad de 692,430 millones de pesos (mdp), distribuidos en números cerrados de la siguiente forma: Secretaría de Salud con 145,415 mdp, Instituto Mexicano del Seguro Social con 325,507 mdp, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 64,203 mdp, Secretaría de la Defensa Nacional con 6,463 mdp, Secretaría de Marina con 2,540 mdp, Petróleos Mexicanos con 17,541 mdp, aportaciones a seguridad social con 21,260 mdp, y finalmente, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud con 109,501 mdp.

Para el ejercicio fiscal que actualmente está corriendo, fueron aprobados 679,672 mdp, de donde se advierte a simple vista que existió una variación de 1.87% a la alza, circunstancia que en principio podría resultar alentadora; sin embargo, del estudio de los analíticos presupuestales que componen el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 se advierten algunas circunstancias que muestran una cara diferente del

presupuesto, donde habrá que admitir que éste no responderá a las necesidades de un país que clama por mayor atención sanitaria, circunstancia que venía sucediendo desde antes de la pandemia, con lo cual, obviamente, el escenario se ha vuelto más complejo y desalentador.

Conviene señalar que para efectos de la Organización Mundial de la Salud y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México debería estar invirtiendo en el sector salud alrededor de 5.4% de su producto interno bruto (PIB); sin embargo, el gasto público en salud ha oscilado entre el 2.5% y el 2.9% del PIB, circunstancia que habla de un déficit de inversión importante, que se ha visto reflejado en el grado de atención que se ha brindado a la población en esta materia.

Ahora bien, a pesar de que se proyecta un aumento en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, se estima que la distribución del presupuesto es lo que indica un problema para el sector, particularmente por el hecho casi indiscutible de que el tema sanitario del Covid-19 seguirá siendo vigente, y que de no atenderse las recomendaciones de contención se podría estar experimentando un crecimiento explosivo de la población enferma, y, por tanto, un mayor requerimiento de servicios de salud para su atención.

En términos generales, se observa del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, un aumento significativo en los rubros de servicios personales y gastos en operación; sin embargo, de estos rubros, una gran cantidad de dinero se destinaría a la creación de nuevas plazas, y que en el caso de la Secretaría de Salud representaría alrededor de 6,566 mdp, circunstancia que, desde luego, no esta mal, ya que existe un déficit en ese rubro específico, razón por la que resulta plausible esta asignación. En este sentido, no hay que olvidar que no sólo falta personal sanitario, sino que también escasean suministros, equipo y espacios físicos para la atención de la población, la cual ha seguido creciendo, elemento en la ecuación que nos habla de una correlación en desequilibrio.

Ahora bien, el problema se avizora en el tema de infraestructura, pues ahí se detecta una disminución presupuestal significativa, cuando hoy —como ya se dijo— una de las mayores demandas de la población es la existencia de unidades de salud suficientes para atender en condiciones de calidad a las personas que requieren un servicio.

Hay que ver el asunto con mayor detalle. En el caso de la Secretaría de Salud, es evidente el aumento presupuestal; pero en los casos de la Defensa Nacional, la Marina, el IMSS y el ISSSTE, resentirían una reducción en su presupuesto, de donde se advierten desequilibrios para el sector salud, pues no todos los actores resultarían beneficiados. No debe perderse de vista que en el caso del IMSS, éste aglutina a más de doce millones de derechohabientes, población nada despreciable numéricamente hablando, a lo que habría que sumar los derechohabientes del ISSSTE, de la Defensa Nacional y de la Marina.

Otro aspecto que vale la pena señalar es que el aumento presupuestal que resentirá particularmente la Secretaría de Salud deriva directamente del Fondo de Salud para el Bienestar (FSB), que ante la modificación a la Ley General de Salud quedó a disposición discrecional de la Tesorería de la Federación, para destinarse tentativamente al fortalecimiento de acciones varias en materia de salud; este fondo representaría alrededor de 33,000 mdp, cuyo destino de gasto era originalmente la atención de enfermedades que provocan gastos catastróficos; pero no solamente eso, sino también la atención en temas de infraestructura, preferentemente en las entidades federativas con mayor marginación social; asimismo, ese fondo también tenía como destino, complementar los recursos destinados al abasto y distribución de medicamentos y demás insumos, así como del acceso a exámenes clínicos asociados a personas sin seguridad social, que lamentablemente es un sector que cada vez está creciendo más, y que, además, con la desaparición del seguro popular entran en un estado de incertidumbre, hasta conocer las nuevas reglas del juego que acompañarán al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

Hoy, si bien este recurso servirá para fortalecer principalmente a la Secretaría de Salud, también cabe considerar que ya no habría recursos etiquetados para estos temas catastróficos que pretendía proteger la Ley General de Salud, lo cual resultaría alarmante, particularmente para las personas de menores ingresos y sin acceso a los servicios médicos particulares, circunstancia que se agrava al no tenerse pleno conocimiento respecto del funcionamiento del Insabi.

Cabe señalar que de no haber existido este fondo, probablemente la dependencia hubiera experimentado un serio recorte presupuestal, al igual que el resto del sector salud, dadas las circunstancias económicas del país, donde lamentablemente hemos sido testigos de una contracción de la economía, derivada no solamente del impacto de la pandemia, sino también de las decisiones gubernamentales y, desde luego, del clima de inseguridad y confrontación que a la fecha existe en el país.

No hay pretexto que valga cuando se trata de salvaguardar el derecho a la salud de todos los mexicanos, y el gobierno tiene la obligación de hacer todo lo necesario para lograr tal cometido, pero sin comprometer el entorno donde se finca el mínimo vital de los mexicanos.