Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Capítulo noveno

RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN ESTADO DE EXCEPCIÓN Y EN ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O DESASTRE NATURAL

La comunidad científica viene señalando que por causa de la actividad económica depredadora de los seres humanos, el futuro nos depara más pandemias como la que experimentamos del Covid 19, y también el incremento en la frecuencia y potencia destructiva de los desastres naturales. El derecho constitucional se debe hacer cargo de tal pronóstico científico. Las tareas por realizar son: *a)* la actualización del marco jurídico del estado de emergencia sanitaria, que requiere de un control parlamentario más intenso en el ámbito federal y en los estados), y *b)* configurar el régimen jurídico del estado de emergencia por desastre natural, con participación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados.

Empecemos por subrayar que ha habido confusión en la arena parlamentaria y aun en la doctrina sobre la aplicación del artículo 29 al estado actual de emergencia sanitaria, que es menester despejar. El artículo 29 constitucional no se refiere a emergencias sanitarias como la planteada por el virus SARS-CoV-2 o a emergencias por desastres naturales. Se refiere a "estados de excepción" por peligros sobre la existencia misma de la República y de los principios de su organización política establecidos en los artículos 39 y 40 de la Constitución. Una epidemia se ubicaría dentro del artículo 29 sólo si el virus fuera un arma bacteriológica en el contexto de un conflicto bélico internacional, o si fuera utilizado para atacar al Estado mexicano por organizaciones te-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

rroristas o del crimen organizado mexicanos o extranjeros. Esto es: no es lo mismo un estado de excepción por peligro de integridad política de la República (artículo 29, CPEUM), que un estado de emergencia sanitaria nacional y/o internacional (artículo 73, fracción XVI, CPEUM), o un estado de emergencia por desastre natural que activa las competencias de protección civil (artículo 73, fracción XXIX, inciso I, CPEUM).

La Constitución prevé por separado en dos artículos —29, y 73, fracción XVI— dos escenarios de peligro para la República, y los instrumentos para hacerles frente. Cada amenaza alude a un supuesto de diferente naturaleza y potencia destructiva. Respectivamente, se refieren a la integridad política y física de la República mexicana, el de más alta peligrosidad;[243] y a la sanidad pública amenazada por epidemias y enfermedades exóticas.[244] En los dos casos la Constitución dispone facultades para su tratamiento expedito por el Poder Ejecutivo, adecuadas a la intensidad del peligro, con capacidad para restringir derechos fundamentales, *y aun para modificar las relaciones intergubernamentales del arreglo federal*. Las medidas son temporales. Importan diferencias sustanciales de las fuentes del derecho a utilizar por el presidente en cada supuesto con respecto a las que operan para tiempos de normalidad, y en paralelo diferencias en cuanto a los mecanismos para su control parlamentario. Los desastres naturales no han sido considerados constitucionalmente como estados de emergencia, y deberían serlo, pues por un lado vigorizan las potestades de coordinación del presidente sobre los gobernadores y presidentes municipales, y por otro habilitan el uso de las fuerzas armadas en el Plan DN III (artículo 73, fracción XXIX, inciso I, CPEUM).

---

243 Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 157-159.

244 Al investigar el origen del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de 1917, Felipe Tena Ramírez, señala "la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales que contrastan con todo nuestro sistema constitucional", *Derecho constitucional mexicano*, t. I, 2a. ed., México, Porrúa, 1949, p. 359.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Ha sido mencionado que la Constitución distingue dos escenarios de peligro, y se ha explicado que para cada uno dispone una fuente formal de derecho que mana del titular del Poder Ejecutivo (decreto). Pero para cada supuesto de hecho la Constitución diferencia con claridad los requisitos para su formación, y también sus efectos jurídicos, tanto en la esfera jurídica de los gobernados como en el grado de autonomía de las obligaciones que impone a las autoridades ejecutivas estatales las órdenes del presidente. Por ser la Constitución mexicana una de las más longevas del mundo, explicablemente no incorpora los conceptos que actualmente se usan en el derecho comparado para identificar los diferentes tipos de peligro. Pero se puede observar que por disposición expresa de la Constitución, el estado de excepción, por ser la situación de peligro de mayor intensidad para la República, ha de ser declarado por el presidente mediante un decreto que necesariamente tiene que contar con la aprobación previa del Congreso —es decir, la Constitución prevé un potente control interorgánico del poder para declarar que se ha materializado el supuesto fáctico establecido por la ley fundamental—.[245] Sin la intervención del Congreso el decreto del presidente no tiene validez.[246] La razón es de peso: una vez declarado el estado de excepción, el presidente reúne en sus manos dos poderes: el Legislativo y el Ejecutivo, y puede restringir el goce de derechos fundamentales de los gobernados, así como erigirse como superior jerárquico sobre los gobernadores de los estados que deben obedecer sus mandatos; por ejemplo, ante una invasión militar extranjera o el intento de un golpe de Estado. Por ello, también se prevé adicionalmente un control jurisdiccional de constitucionalidad en el mismo precepto constitucional.

---

245 El Poder Revisor de la Constitución suprimió el control intraorgánico del Consejo de Ministros que desde 1857 preveía la Constitución, y que complementaba el control interorgánico, *DOF*, 10 de febrero de 2014.

246 Sobre el decreto que declara que los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, y la atribución de poderes excepcionales al presidente por el Congreso, véase *DOF*, 27/05/1942, y 02/06/1942.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

La forma en la que se produce la declaración formal del estado de excepción del artículo 29[247] es claramente desemejante a la exigida para el estado de emergencia sanitaria nacional del artículo 73, fracción XVI. Este último es declarado por decreto del titular del Poder Ejecutivo, *sin requerir intermediación del Congreso*. Y una vez declarada la emergencia, la Constitución le confiere al titular del Poder Ejecutivo la facultad de emitir "disposiciones" con fuerza de ley capaces de restringir derechos y libertades públicas.[248] En adición, y esto por mera inercia del pasado autoritario mexicano que concedió en la práctica poderes excepcionales al presidente sin que materialmente existiera estado de excepción,[249] la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria habilita al titular del Poder Ejecutivo para reformar el presupuesto sin requerir la aprobación de la Cámara de Diputados, en clara contravención al artículo 74, fracción IV, CPEUM.

La Ley General de Salud, reglamentaria del precepto constitucional 73, fracción XVI, habilita expresamente al presidente en su artículo 183, a restringir los derechos fundamentales de los gobernados. Y la Constitución y dicha Ley reglamentaria le atribuyen además al presidente la potestad de coordinación sobre los gobernadores de los estados para la contención de la epidemia, según dispone en el artículo 73, fracción XVI, base 3a., en los siguientes términos: "La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país".

Ha de decirse que en consideración a los importantes poderes de decisión y ejecución atribuidos al presidente que la decla-

---

247 Salazar, Pedro, "Comentario al artículo 29", en Soberanes, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 21a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 245-249.

248 Quero Molares, José, "El derecho sanitario mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 49, 1963, pp. 150-158.

249 Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *cit.*, p. 49.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

ratoria de emergencia sanitaria trae aparejados, la Constitución mexicana, desde 1917, estableció dos controles intraorgánicos para garantizar el ejercicio racional de los poderes de emergencia sanitaria por el presidente de la República: el primero de ellos es la declaratoria de emergencia que compete emitir al Consejo de Salubridad General para alertar a la sociedad y a su gobierno que el país se encuentra objetivamente en una emergencia sanitaria por una epidemia. Su régimen jurídico toma sustento en los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución; 15, 16 y 17, de la Ley General de Salud, y en el 9o., fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. El segundo control intraorgánico sobre la declaratoria de estado de emergencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la Constitución, es el refrendo del secretario de Salud al decreto presidencial, en el que se expresa el estado de emergencia, y que contiene además al detalle las primeras medidas sanitarias a ejecutar. El secretario de Salud preside el Consejo de Salubridad General.

Empero, durante la crisis del Covid-19 los controles intraorgánicos aludidos han cedido con facilidad extrema a la voluntad presidencial, porque no han podido ser apuntalados por controles parlamentarios diseñados específicamente para operar en estados de emergencia sanitaria. He aquí la consecuencia directa de la inexplicable omisión del Poder Revisor de la Constitución para adecuar las disposiciones sobre tratamiento de epidemias del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución mexicana, a lo dispuesto en el artículo 27 del Pacto de San José y de los artículos 3o., 4o., y 11 de la Carta Democrática Interamericana.

Es pertinente enfatizar que de conformidad con la Constitución y la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General es una pieza clave para garantizar el ejercicio objetivo, racional y proporcional de las potestades jurídicas que se delegan en el presidente de la República durante el estado de emergencia sanitaria. De acuerdo con el indicado esquema normativo, la ciencia informa las decisiones públicas sobre medidas sanitarias que afectan derechos y arreglos federales.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

Ahora bien, para incrementar la racionalidad de las medidas públicas a adoptar por el presidente de la República en el contexto de una emergencia sanitaria nacional, sería además aconsejable introducir en el ordenamiento jurídico mexicano "sesiones de gabinete" como un control intraorgánico adicional. Ello, en tanto que las medidas de contención sanitaria que se toman en el seno del Poder Ejecutivo son transversales y verticales inevitablemente, es decir, atañen a políticas públicas de otras áreas de responsabilidad del Poder Ejecutivo (transversalidad) con importantes efectos territoriales de competencia estatal (verticalidad). En sí misma, ésta es una justificación suficiente para la intervención del gabinete como dispositivo para racionalizar las decisiones transversales y territoriales del presidente. Pero cabe además considerar la gestión de una emergencia sanitaria por un presidente con gobierno de coalición, de conformidad con el esquema constitucional incorporado en el artículo 89, fracción XVII, CPEUM. En este escenario, las decisiones del presidente no pueden ser unipersonales, pues atañen igualmente a otras fuerzas políticas democráticamente electas en el esquema de gobiernos de coalición.[250] La garantía política encomendada al gabinete se torna una necesidad lógica en el contexto del gobierno de coalición, que se complementa con la garantía política a cargo de las cámaras del Congreso de la Unión. Éstas son dos garantías políticas que, sumadas a la garantía judicial que proponemos incorporar similar a la ya existente en el último párrafo del artículo 29, CPEUM, para estados de excepción, pondrían al día el derecho mexicano en estados de emergencia sanitaria nacional.[251] Es asimismo necesario establecer en la Constitución

[250] Sobre la intervención del gabinete como dispositivo político de racionalidad horizontal y territorial de políticas públicas, véase Barceló Rojas, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, *cit*.

[251] Sobre los incentivos del Poder Legislativo para proteger derechos, véase Tushnet, Mark, "Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design", en Bauman, Richard y Kahana, Tsvi (eds.), *The Least Examined*

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

el estado de emergencia por desastres naturales. La declaración formal de desastre natural habilita acciones intergubernamentales de protección civil, que requieren la restricción de ciertos derechos fundamentales y libertades públicas, así como medidas de carácter económico. Tales acciones en las que participan en coordinación los gobiernos federal, estatal y municipales deben contar con los debidos controles congresuales y jurisdiccionales.

Un punto por demás importante en situaciones de excepción y de emergencia sanitaria es el control parlamentario. Para el caso del estado de excepción, expresamente la Constitución mexicana establece un control congresual *ex post* para el decreto ley previsto en el artículo 29, y del ejercicio de las potestades extraordinarias delegadas al presidente por el Poder Legislativo. Se restringe la potestad de control parlamentario en tiempo real que ordinariamente tienen las cámaras del Congreso; esto es, no tiene poder el Congreso para llamar al secretario de Defensa a comparecer mientras, por ejemplo, se conduce una guerra. Y no hay obligación de que sean atendidas inmediatamente por el Poder Ejecutivo las solicitudes de información, o las preguntas orales o escritas mientras dure el estado de peligro extraordinario. El hipotético abuso de tal prerrogativa puede ser contenido por el Congreso en tanto que la Constitución le atribuye a éste la potestad de dar por concluido el estado de emergencia mediante un decreto al que no se puede oponer el Ejecutivo, decreto que tiene el efecto de obligar al presidente a rendirle cuentas al Congreso, del ejercicio de los poderes que se le hubieran delegado durante el estado de excepción.

En el estado de excepción, la Constitución concentra el ejercicio de los poderes legislativos y ejecutivos en el presidente para hacer expedita su acción. Pero al tiempo previene en el artículo 29, de conformidad con el artículo 27 del Pacto de San José, que

---

Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 355 y ss

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

> Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión (de derechos fundamentales y libertades públicas), serán revisados de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Ahora bien, por contraste a lo señalado en el artículo 29 sobre el control parlamentario de los decretos y demás potestades extraordinarias delegadas al presidente, la Constitución no indica nada sobre el control congresual con respecto a los decretos legislativos, que tienen su fundamento en el artículo 73, fracción XVI, concernientes con la gestión de la salud pública en tiempos de emergencia sanitaria. ¿Cómo se debe interpretar este silencio constitucional? En mi opinión, la interpretación correcta es que el control congresual sobre el gobierno se mantiene intacto. Más aún si se considera que el supuesto de hecho sobre la epidemia y las autoridades ejecutivas para su contención se encuentran regulados en el artículo 73 de la Constitución dentro de las competencias del Congreso, no en el artículo 89, concerniente con la organización y competencias del Poder Ejecutivo. Y en el marco de la división de poderes con forma presidencial de gobierno, ello le otorga un margen de supervisión amplio al Congreso con base en las potestades implícitas que le concede la Constitución en el artículo 73, fracción XXXI.

La falta de control parlamentario en tiempo real a la gestión de la pandemia a cargo del presidente ha tenido efectos sistémicos negativos en el engranaje de controles intraorgánicos, interorgánicos y verticales del ejercicio del poder. En primer lugar, se han aflojado los resortes del control intraorgánico a cargo del Consejo de Salubridad General, al grado de anularlo. Ha sido notorio durante la pandemia del Covid 19, que dicho Consejo, como el secretario de Salud que lo preside, han sido sustituidos *de facto* por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, que no es autoridad sanitaria, según lo dispuesto en la Constitución y en la Ley General de Salud. La página web del Consejo

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

de Salubridad General[252] no reporta el número de sesiones que este órgano ha tenido durante la pandemia desde que sesionó para efectos de la declaración formal de estado de epidemia nacional.[253] Tampoco reporta el contenido de las medidas sugeridas por dicho Consejo;[254] ello contrasta con el Comité de Emergencia establecido en el Reglamento Sanitario Internacional, que sugiere las medidas sanitarias a adoptar por el director general de la Organización Mundial de la Salud —cuerpo colegiado de científicos que desde la declaratoria de la "emergencia pública internacional" hasta la última semana de octubre de 2021 había sesionado en nueve ocasiones. Los contenidos de las deliberaciones del Comité se encuentran en su página web.

Pero el efecto de la falta de control parlamentario en tiempo real sobre la gestión de la pandemia que aquí más interesa destacar ha sido fracturar la cohesión federal. En lo que va de la crisis del Covid-19 no ha habido oportunidad de participación parlamentaria de los estados en el proceso de toma de decisiones del gobierno federal porque el Senado no ha actuado como cámara de representación territorial. El secretario de Salud y presidente del Consejo de Salubridad General ha comparecido solamente en una ocasión en el Senado para informar, explicar y justificar los criterios territoriales para la toma de las decisiones sanitarias con efecto directo sobre la salud y la vida de los representados de los senadores en los estados, y sobre las economías locales.[255] El titular del Poder Ejecutivo federal ha decidido unilateralmente la distribución entre estados del equipamiento para médicos y enfermeras en primera línea de contención del Covid-19 y, lo más importante, los criterios para su distribución en los 31 estados de la República federal y la Ciudad de México. En cuanto a su con-

252 Disponible en *https://www.csg.gob.mx* (consultado el 8 de enero de 2022).

253 *DOF*, 23/03/2020.

254 Disponible en *https://www.who.int/*.

255 Comunicado de prensa 446 de la Secretaría de Salud, 15 de octubre de 2021, disponible en *https://www.gob.mx/salud*.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

trol parlamentario, el Senado ha actuado en la lógica de grupos parlamentarios de partidos políticos, no de representación de los estados.

Finalmente, al comentar sobre el control parlamentario de las medidas sanitarias que toma el presidente, un punto de la mayor importancia es determinar qué está excluido de los poderes presidenciales. Al respecto, cabe señalar que el poder delegado al presidente establecido en el artículo 29 para garantizar la sobrevivencia del Estado mexicano implica igualmente amplios poderes fiscales: el presidente de México puede determinar en qué va a gastar y cómo va a obtener los ingresos sin consultar al Congreso una vez que éste ha declarado el estado de excepción y le ha otorgado tales poderes excepcionales. Pero en cambio la potestad que se le confiere al presidente para atender emergencias sanitarias nacionales en el artículo 73, fracción XVI, no incluye poderes fiscales. Sin embargo, se ha de decir en coincidencia con Diego Valadés, que en la gestión del Covid-19 el presidente de México viene decidiendo por sí solo, sin consultar al Congreso, la modificación del presupuesto federal. A ello le habilita aun para tiempos de normalidad la ley de presupuestos del país, en clara contravención a lo dispuesto en el artículo 72, inciso F, de la Constitución mexicana. Dicha práctica contraria a la Constitución es un legado del viejo autoritarismo presidencial del siglo XX asumido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada y publicada por el primer presidente de la alternancia del siglo XXI (PAN, 2000-2006)[256] y aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en la que el PRI, antes partido hegemónico, no tenía mayoría.

En suma, en este trabajo se sostiene que el Congreso de la Unión ha de intervenir durante la gestión de una pandemia. No sólo como órgano de control político al inicio de una pandemia para convalidar la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo para declarar por decreto el estado de emergencia nacional, sino tam-

[256] *DOF*, 30 de marzo de 2006.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

bién para controlar el desempeño del Poder Ejecutivo en la gestión sanitaria de la pandemia y en la distribución de recursos económicos y materiales de manera racional y territorialmente equitativa.[257]

Cabe decir que la pandemia descubrió la deficiencia institucional y regulatoria también en los Estados nacionales democráticos consolidados, así como en aquellos en vías de su consolidación democrática, como México. La crisis ha situado en la agenda pública en el futuro inmediato atender la cuestión de cómo se debe responder con eficacia al tratamiento sanitario de una pandemia tan prolongada en el tiempo y de contagio exponencial como la actual, al tiempo que se respetan otros derechos humanos que han sido restringidos durante la pandemia para proteger el derecho a la salud. Ello, mediante la operación de los parlamentos.

El debate constitucional tanto en las calles como en las aulas universitarias, en los parlamentos y en los tribunales, aun se encuentra abierto al momento de escribir estas páginas. En el caso específico de México, el debate constitucional en las calles ha tomado un camino distinto al que se ha observado en los países de la Unión Europea, como en Alemania (Estado federal), Austria (Estado federal), Francia (Estado centralizado), España (Estado federal), e Italia (Estado políticamente descentralizado), por citar sólo algunos. En dichos Estados y en otros más de la Unión Europea se observa que un número indeterminado, pero significativo, de ciudadanos se manifiestan organizadamente en las calles en defensa de sus derechos de libertad de circulación, de

[257] Comparto las observaciones y opiniones expresadas por Gabriela Ríos Granados en su trabajo "Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por Covid-19 en el Estado mexicano", y Ortiz López, Denisse, "Solidaridad y responsabilidad fiscal: una oportunidad de solidaridad en medio de la emergencia sanitaria", ambos publicados en la obra en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 33-47 y 49-57, respectivamente.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

reunión, de integridad física y de objeción a la prueba PCR, de elegir vacunarse o no, así como en defensa de otros derechos afectados por las distintas medidas sanitarias para contener la pandemia. Tal es la reacción popular a la acción gubernativa de ordenar el aislamiento de las personas, el cierre de establecimientos de comercio, ocio y, en general, de provisión de servicios públicos y privados, y la vacunación obligatoria y la presentación del "pasaporte" Covid, ordenados por sus gobiernos como medidas para contener el virus SARS-CoV-2 en distintos momentos. En México, por contraste, no se han producido manifestaciones de este tipo como medios de control del poder que hayan recibido, por su magnitud, la atención de los medios de comunicación. Una de las explicaciones de tal comportamiento político puede tener su explicación en el hecho de que el gobierno federal mexicano promovió las medidas sanitarias sugeridas por la OMS por medio de "recomendaciones" no vinculantes, e influyó por medios políticos de persuasión sobre los gobernadores de los estados para que éstos adoptaran la misma política pública federal para la contención epidémica no coercitiva. No obstante ello, en distintos momentos los gobernadores de los estados sí han adoptado medidas restrictivas de naturaleza coercitiva en el marco del sistema constitucional de distribución de competencias entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal en materia de salud. Es así que, por ejemplo, en los aeropuertos de competencia federal no se impusieron medidas de restricción al libre tránsito de pasajeros extranjeros y nacionales por la autoridades de migración y salud, respectivamente; pero en cambio, en establecimientos privados sujetos a derecho estatal y municipal, como mercados, panteones, restaurantes, bares, cines, o gimnasios, por citar sólo algunos, sí se ha ordenado la suspensión de actividades comerciales. También se ha establecido el uso obligatorio de mascarillas sanitarias en espacios públicos cerrados. Y ello aun en estados con gobiernos del mismo partido político que el del presidente de la República (More-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

na)[258] siguiendo la prescripción del "semáforo epidemiológico" operado por el Poder Ejecutivo Federal.

¿Ha sido correcta la política pública del presidente de la República mexicana? El tiempo aportará la respuesta con datos duros cuando concluya el estado de emergencia sanitaria internacional, y se comparen los resultados del tratamiento sanitario, social y económico de la pandemia por países. Sin embargo, una conclusión categórica es que, en una auténtica democracia representativa organizada bajo el principio federal, la ponderación entre el derecho humano a la salud, por un lado, y otros derechos humanos que han de restringirse por las medidas sanitarias en una pandemia —entre ellos los concernientes con las actividades económicas—, por otro, debe llevarse a cabo entre el presidente y las dos cámaras del Congreso de la Unión, así como con los representantes populares de los estados. Y, desde luego, también las medidas dirigidas a proteger el empleo y la economía, así como la atención a grupos sociales vulnerables.

Especialmente el Senado de la República debe tener una participación mayor. Ello, porque una vez que las cámaras del Congreso de la Unión convaliden por mayoría absoluta la declaratoria presidencial de emergencia sanitaria nacional, se activa el mecanismo de centralización para la gestión de la emergencia sanitaria ya establecido en la Constitución mediante el cual el presidente actúa como coordinador de los gobernadores de los estados y regidores municipales con mandatos vinculantes (artículo 73, fracción XVI, CPEUM). Pero al mismo tiempo que se vigoriza la potestad de coordinación del presidente sobre los gobernadores

[258] Concha Cantú, Hugo, "Gobernabilidad federal y crisis sanitaria"; Hernández Martínez, María del Pilar, "Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas"; Serna de la Garza, José María, "Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el Covid-19", en la obra en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 57-65, 25-31, y 25-32, respectivamente.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/yckkebkp

y regidores municipales, se debe construir un sistema de control parlamentario de gestión sobre el gobierno federal a través del secretario de Salud, un control parlamentario con sensibilidad territorial por el Senado de la República.[259]

[259] Sobre la complejidad del control parlamentario de competencias concurrentes, véase Tuschoff, Christian (1999), "The Compounding Effect: The Impact of Federalismo on the Concept of Representation", *cit.*, pp. 16-33.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas