



Lo que debió ser y no fue: Descoordinación constitucional ante el COVID-19 en México

*"Los hombres de estado son como los cirujanos:
sus errores son mortales".*

François Mauriac

Realmente apenas se empiezan a vivir quizá los efectos de los tiempos más difíciles que ha experimentado hasta estos momentos, de manera global la humanidad en el último siglo.

Lo anterior, a la luz de lo declarado el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud, respecto a que el coronavirus SARS-CoV2 y la enfermedad COVID-19 debían calificarse como una pandemia², por la cual se hizo un llamamiento a los países para adoptar medidas urgentes y agresivas de cara a dicha situación de emergencia extraordinaria.

Posteriormente, en México el Consejo de Salubridad General emitió el acuerdo por el que reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como estableció las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia³, notando desde ahí e inclusive hasta la difusión del acuerdo por el que se declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el citado virus⁴, la inconsistencia entre los conceptos de pandemia y epidemia, con las repercusiones clínicas que ello implica de suyo⁵.

-
- 1 Profesor de tiempo parcial del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato. Es maestro en justicia constitucional y licenciado en derecho por la Universidad de Guanajuato. Estudios de especialidad en Curso Básico de Formación y Preparación de Secretarios del Poder Judicial de la Federación por el Instituto de la Judicatura Federal.
 - 2 COVID-19: cronología de la actuación de la OMS, [en línea], disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (consultado el 24 de junio de 2020).
 - 3 Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de marzo de 2020, edición vespertina, [en línea], disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020.
 - 4 Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo de 2020, edición vespertina, [en línea], disponible en: http://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2020&month=03&day=30.
 - 5 Cossío Díaz, José Ramón (2020), Las cosas por su nombre, [en línea], disponible en: <https://gatopardo.com/opinion/las-cosas-por-su-nombre/> (consultado el 27 de junio de 2020).

Hasta este momento, llamo la atención para que tengamos en cuenta las fechas en que la autoridad sanitaria –constitucionalmente competente– tomó decisiones y la manera en que lo hizo, pues al no establecer determinaciones jurídicamente sólidas desde un inicio, se generó un conflicto real entre los Estados, la Ciudad de México y la Federación, puesto que las declaraciones fueron eso, meras declaratorias sin normas de operación que ordenaran y brindaran certidumbre y apoyo para la sociedad, desde el ente facultado para ello.

En tal sentido, conviene –desde mi punto de vista– preguntarnos *¿quién o quiénes eran competentes para emitir determinaciones en materia de salubridad general?* Ello en virtud de que como un presupuesto constitucional de todo acto de autoridad, debe satisfacerse la competencia a fin de actuar constitucional y legalmente de manera formalmente adecuada⁶, al menos.

Al efecto, pese a que pudiera parecer una verdad obvia –y que no lo fue–, el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

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

(Lo subrayado es nuestro)

Sin embargo, con todo y lo prescrito en dicho precepto –a criterio de quien escribe–, no se asumieron decisiones apegadas al marco constitucional por el Consejo de Salubridad General, pues tenemos que los acuerdos fueron emitidos, aunado a su falta de oportunidad, sin tomar en cuenta las condiciones sanitarias que vivía cada Estado y, desde luego, es evidente que la toma de determinaciones era apremiante, pero ello no exime de la obligatoriedad de instrumentar una planeación gubernamental nacional como un deber axiológico para la tutela efectiva de los derechos humanos de la población mexicana.

6 Ovalle Favela, José (2016), Teoría General del Proceso, Séptima edición, México, Editorial Oxford University Press, pp. 147-148.

Ahora bien, el federalismo debe entenderse como la asignación de facultades para cada uno de los ámbitos competenciales en el Estado mexicano, con la finalidad de que lleve a cabo cada nivel de gobierno el desarrollo de sus funciones y atribuciones de una manera eficiente y ordenada⁷.

En tal virtud, encontramos como pilar constitucional del federalismo⁸, el tratamiento previsto en los artículos 39, 40, 41 primer párrafo; 73, 124 y 133 constitucionales, complementándose con lo regulado en los numerales 89, 115, 116 y 122 –que es en donde encontramos atribuciones de competencias específicas para cada ámbito de competencia de la potestad gubernamental–.

Así pues, sin el afán de criticar lo positivo o no que pudieran haber resultado las acciones que emprendieron los gobiernos estatales, quiero poner como un mero ejemplo para los fines netamente académicos que se persiguen con estas líneas, el decreto gubernativo del estado de Michoacán por el que se declaró el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-COV2 (COVID 19)⁹ y, de éste podemos advertir que, con el afán de garantizar la salud de la población michoacana, se pusieron en riesgo o, peor aún se pudieron violentar algunos derechos humanos, incluso, lo que era una limitante en dicho Estado, no lo era en idénticos términos, en las entidades colindantes de Jalisco o Guerrero, verbigracia.

Al respecto, el decreto previó restricciones para el tránsito por las vías de uso público, de manera individual¹⁰ y, en caso de incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades competentes, las sanciones¹¹ consistentes en: I. Multa de diez a treinta Unidades de Medida y Actualización

7 Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia (2018), *Federalismo(s) El rompecabezas actual*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

8 Jurisprudencia P./J. 95/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 709, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS".

9 Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Número 93, Séptima Sección, de fecha 20 de abril de 2020. [en línea], disponible en: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/abril/20/7a-g320.pdf.pdf> (consultado el 28 de junio de 2020).

10 Artículo 1º. Durante la vigencia del presente Decreto, todos los habitantes en el Estado de Michoacán, únicamente podrán transitar por las vías de uso público, de manera individual, para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad;
- b) Asistencia a hospitales, servicios y establecimientos sanitarios;
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, en las áreas declaradas como actividades esenciales por la Federación;
- d) Asistencia y cuidado a adultos mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables;
- e) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros;
- f) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad plenamente justificada;
- g) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las anteriores; y,
- h) En cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

11 Artículo 10.

(UMAS); II. Si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por trabajo comunitario que no excederá de tres días, o el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas; y, III. Si el infractor es reincidente, se le aplicará arresto hasta por treinta y seis horas, sin opción de permuta a trabajo comunitario.

No pretendo obviar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² ha interpretado que la protección de la salud es un objetivo que el Estado puede perseguir legítimamente, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 40. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, sin perder de vista que esta prerrogativa tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social.

La faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior 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; sin embargo, esta interpretación judicial no exime de la satisfacción de la competencia de las autoridades, que es la materia toral de lo que se reflexiona en estas escuetas líneas.

Ahora, sin demérito de ello, se estima que en aras de darle contenido real al postulado constitucional que previene como forma de estado federal¹³ a la República mexicana, debieron permearse directrices normativas desde el Consejo General de Salubridad, pues no haberlo hecho así, ha ocasionado y sigue generando un clima de incertidumbre y, por ende, una latente violación a derechos humanos, aunado a la cifra cada vez más elevada de decesos en todo el territorio nacional¹⁴.

Ante este panorama plagado de descoordinación constitucional en agravio inmediato de las entidades federativas –y de la sociedad en su conjunto–, considero que en su momento pudo intentarse jurídicamente la promoción de controversias constitucionales por los Estados y la Ciudad de México en contra de la Federación, para garantizar el principio de división de poderes, planteándose una invasión a las esferas competenciales establecidas en la Constitución¹⁵, dado que no se

12 Jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, p. 486, de rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL".

13 Artículo 40.

14 Véase "número de casos confirmados" y "números de defunciones", en Información General acerca del Covid-19 México, [en línea], disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/datos/> (consultado el 09 de julio de 2020).

15 Jurisprudencia P./J. 71/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, p. 965, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL".

resolvieron constitucionalmente de manera adecuada las decisiones que competieron de manera originaria y exclusiva al mencionado Consejo.

Abonando, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los ejes rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de derechos humanos, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico¹⁶.

De todo esto surgen varios cuestionamientos importantes *¿Qué pasó con el tratamiento para los derechos humanos? ¿Acaso no son obligaciones promoverlos, protegerlos, respetarlos y garantizarlos? ¿Qué principios constitucionales rigen los derechos humanos?*

Al efecto, la reforma constitucional en materia de derechos humanos¹⁷, dispuso que es obligación de todas las autoridades –y, con matices de los particulares¹⁸– promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad¹⁹, razón por la cual, no me parecería válido justificar por ningún motivo la violación de un derecho, bajo el pretexto de salvaguardar otro, pues entonces pierde vigencia y sentido la propia inviolabilidad²⁰ de la Constitución.

Así pues, recordemos que las pautas elementales de los derechos humanos consisten en lo siguiente: *i) universalidad*: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona; *ii) interdependencia e indivisibilidad*: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración

16 Jurisprudencia P./J. 97/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 709, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS".

17 Diario Oficial de la Federación, de fecha 10 de junio de 2011, [en línea], disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

18 Silva García, Fernando (2017), Los actos de autoridad y de particulares para efectos del juicio de amparo, en Tafoya Hernández, J. Guadalupe –coord.–, "Elementos para el Estudio del Juicio de Amparo", México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 279-362.

19 Rojas Caballero, Ariel Alberto (2015), Los Derechos Humanos en México, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, pp. 70-80.

20 Artículo 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse reciprocamente; y *iii) progresividad*: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales²¹.

Bajo este orden de ideas, encuentro que el fenómeno de salud extraordinario ha puesto a prueba muchas cosas, entre ellas, al orden jurídico nacional y los mecanismos o garantías para la tutela de los derechos humanos, requiriendo ambos la voluntad y la capacidad efectiva de las autoridades, así como la cooperación conjunta de la sociedad, para no acrecentar las ya de por sí atroces consecuencias que están padeciendo tantas personas.

Seguimos a la fecha viendo luces disímolas de semáforos, que muy seguramente pueden provocar choques de decisiones y, en consecuencia serios rompimientos, el de derechos humanos, el del federalismo y el de la certidumbre para la inversión, llevando todo ello a un galimatías social, lo que ha hecho añicos las esperanzas del progreso en todo sentido.

Apelo a que de una manera muy sencilla, pueda motivarse a la comunidad lectora a valorar la importancia del conocimiento del derecho constitucional en cuanto a la manera como debe permear tanto en los derechos humanos, como en la organización del poder público *lato sensu*, ya que actualmente coincido con Villabella²², en cuanto a que se corporiza el Estado constitucional como un nuevo modelo que postula la supremacía sustancial de la constitución y su transformación en canon del funcionamiento político y social de un país.

Finalmente, recordemos que un sistema federal bien organizado es un aliado estratégico para que el Estado en su conjunto logre proveer el bien público temporal²³ a sus habitantes o, por el contrario puede ser el semillero perfecto para cosechar con abundancia la crisis social, política, jurídica y económica, posiblemente con efectos al menos a mediano plazo, irreversibles; gobernar, no es ni

21 Tesis I.40.A.9 K (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 3, p. 2254, de rubro: "PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN".

22 Villabella, Carlos Manuel (2014), Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: ¿un nuevo paradigma?, México, Grupo Editorial Mariel, pp. 59-61.

23 Porrúa Pérez, Francisco (2004), Teoría del Estado, Trigésima Octava edición, México, Editorial Porrúa, pp. 291-296.

debe ser sinónimo de improvisación y menos aún de rechazo tácito ni explícito a la Ley Suprema, de lo contrario no habrá efectivo Estado de Derecho en el estado mexicano.

- **Referencias consultadas**

Bibliográficas

MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia (2018), *Federalismo(s) El rompecabezas actual*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

OVALLE FAVELA, José (2016), *Teoría General del Proceso*, Séptima edición, México, Editorial Oxford University Press.

PORRÚA PÉREZ, Francisco (2004), *Teoría del Estado*, Trigésima Octava edición, México, Editorial Porrúa.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto (2015), *Los Derechos Humanos en México*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa.

SILVA GARCÍA, Fernando (2017), Los actos de autoridad y de particulares para efectos del juicio de amparo, en Tafoya Hernández, J. Guadalupe –coord.–, *“Elementos para el Estudio del Juicio de Amparo”*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VILLABELLA, Carlos Manuel (2014), *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: ¿un nuevo paradigma?*, México, Grupo Editorial Mariel.

Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otras

Cossío Díaz, José Ramón (2020), *Las cosas por su nombre*.

COVID-19: cronología de la actuación de la OMS.

Diario Oficial de la Federación.

Información General acerca del Covid-19 México.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Semanario Judicial de la Federación.