



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**"EL FEDERALISMO EN MÉXICO, LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y LA PANDEMIA SARS COVID-19:  
CASO DE ESTUDIO MICHOACÁN DE OCAMPO"**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO  
PROCESAL CONSTITUCIONAL**

PRESENTA:

**ANA LAURA OREGEL RINCÓN**

DIRECTORES DE TESIS:

**DOCTORA EN DERECHO ALMA ROSA AYALA VIRELAS**

**DOCTOR EN DERECHO FRANCISCO RAMOS QUIROZ**

MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO 2022.



## **DEDICATORIA**

A mis padres **Martha y José Arcadio** por su incansable amor, lucha y dedicación; por forjar el ser humano que soy, nunca me alcanzará la vida para poder devolver cada uno de sus desvelos, esfuerzos y la pureza de su amor.

A mi amor eterno e incondicional mi esposo **Raúl**, sin él, no se habría podido realizar ninguno de nuestros objetivos; gracias por impulsarme. Indudablemente somos un gran equipo y hemos forjado una hermosa familia.

A ti mi cielo, mi bebé **Raúl Emiliano**, sin duda el amor más puro que cualquier humano pueda sentir, el amor a un hijo; tú mi motor, mi guía, mi sonrisa.

A mis **hermanos** por su amor, paciencia y apoyo. Por siempre impulsar mis proyectos.

A todos mis **familiares y amigos** por su invaluable apoyo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi profunda gratitud a mis asesores y directores de tesis, a la doctora **Alma Rosa Ayala Virelas** y al **Doctor Francisco Ramos Quiroz** por su invaluable apoyo y asesoría en el desarrollo de la presente investigación; pero, sobre todo, un agradecimiento especial, por su amable comprensión y paciencia con su servidora, quien, a pesar de las circunstancias, siempre me inspiraron para continuar.

Indudablemente agradecer a esta honorable institucion la **Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo** quien, a través de la **Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, División de Estudios de Posgrado**, brinda oportunidades de calidad para el desarrollo profesional de juristas.

Y por supuesto, al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)**, institución que, a través de apoyos económicos, nos impulsa a continuar con nuestro desarrollo profesional y promover el área de investigación jurídica.

# "EL FEDERALISMO EN MÉXICO, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA PANDEMIA SARS COVID-19: CASO DE ESTUDIO MICHOACÁN DE OCAMPO"

<b>RESUMEN</b> .....	6
<b>ABSTRACT</b> .....	8
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I. EL SISTEMA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b> .....	12
1.1. Marco conceptual del Federalismo .....	14
1.1.1. Diversas acepciones de federalismo.....	15
1.1.2. Estado federal .....	20
1.1.3. Principios del federalismo.....	24
1.1.4. Características del Estado federal.....	27
1.2. Marco histórico.....	30
1.2.1. El federalismo en los Estados Unidos de América .....	31
1.2.2. Surgimiento del Federalismo en México.....	42
1.2.3. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la Constitución de 1824 y el inicio formal de nuestro sistema federalista .....	47
1.2.4. El federalismo en la Constitución de 1857 .....	56
1.2.5. La articulación del federalismo en la Constitución de 1917 .....	63
<b>CAPÍTULO II. RÉGIMEN DEL SISTEMA JURÍDICO ACTUAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO</b> .....	66
2.1. Distribución de facultades y competencias .....	68
2.2. Facultades explícitas y facultades implícitas. ....	74
2.3. Facultades coincidentes o concurrentes. ....	76
2.4. Conflictos normativos entre el derecho federal y el local. ....	81
2.5. Diferencia entre normas federales, normas generales y normas locales .....	85
2.6. Las entidades federativas y su naturaleza jurídica .....	86
<b>CAPÍTULO III. RÉGIMEN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN MÉXICO</b> .....	91
3.1. Los Estados de Excepción y suspensión de derechos fundamentales.....	92
3.2. Estados de Emergencia y el artículo 73 fracción XVI Constitucional .....	99
3.3. La acción extraordinaria en materia de salubridad general .....	101
3.4. Pandemia mundial y el Virus SARS-CoV-2.....	103
3.5. La salud como derecho humano y su protección en México .....	108

<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE ACCIONES PREVENTIVAS Y CONSECUENTES DETERMINADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN</b>	<b>118</b>
4.1. Acciones preventivas y consecuentes instauradas por el Ejecutivo Federal en atención a la pandemia .....	120
4.2. Acciones preventivas y consecuentes instauradas por el ejecutivo del Estado de Michoacán en atención a la pandemia .....	128
4.3. Posturas y acciones jurídicas instauradas con relación al Decreto emitido por el Ejecutivo del Estado de Michoacán .....	151
4.4. Reflexiones finales y consideraciones regulatorias en materia de atención de emergencias sanitarias.....	174
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>187</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>190</b>

## RESUMEN

El Estado mexicano está constituido como una república federal, el cual se encuentra integrado por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; esta particularidad, otorga autonomía constitucional para las entidades federativas y garantizan su funcionamiento con total independencia del gobierno federal, con la excepción, de aquellas disposiciones que de manera expresa no pueden contravenir al pacto federal.

La función de la distribución competencial y la delimitación de sus ámbitos de validez, son piedras angulares del régimen federal. En este tenor, la distribución del poder público que de manera territorial se realiza, en los distintos ordenes de gobierno, se caracteriza por tener competencias propias, excluyentes y concurrentes. Dentro de este complejo método de complementación, el funcionamiento de la estructura federal depende a su vez de la coordinación y actuación conjunta de todos los entes involucrados.

De acuerdo con lo anterior, esta relación no debe ser subordinada, sólo tratándose de situaciones de excepcionalidad, como la que ahora atraviesa el mundo a causa del virus SARS-CoV2. En este tenor, las acciones interpuestas por el Estado mexicano han generado múltiples debates en cuanto a la eficacia y a la capacidad de respuesta, por cuanto, lo que hizo o debió hacer el gobierno federal al enfrentar la emergencia sanitaria.

La situación es bastante álgida y las consecuencias son directas desde el ámbito jurídico, poniendo en entredicho desde una perspectiva de nuestro régimen federal, la estructura, funciones, atribuciones y las acciones emitidas tanto en su ámbito federal como local a causa de la pandemia.

Es por ello, que realizamos una serie de reflexiones en cuanto al federalismo y la distribución de competencias, la articulación del gobierno federal y las entidades federativas y las figuras jurídicas constitucionales procedentes en situaciones de excepcionalidad.

Finalmente abordaremos desde un punto de vista local en Michoacán, las acciones emitidas por el gobierno federal y local, así como una perspectiva a través

del derecho colombiano instituyendo los presupuestos que consideramos prósperos para poder establecer posibles reformas que auxiliaran en situaciones futuras.

**PALABRAS CLAVE:** Federalismo, Constitución, Distribución de competencias, Estados de Excepción, Pandemia SARS-CoV2, Salubridad General y local.

## **ABSTRACT**

The Mexican State is constituted as a federal republic, which is made up of free and sovereign states in terms of its internal regime; This particularity grants constitutional autonomy to the states and guarantees their operation with total independence from the federal government, with the exception of those provisions that expressly cannot contravene the federal pact.

The function of the distribution of competences and the delimitation of its fields of validity are cornerstones of the federal system. In this tenor, the distribution of public power that is carried out territorially, in the different levels of government, is characterized by having its own exclusive and concurrent powers. Within this complex method of complementation, the operation of the federal structure depends in turn on the coordination and joint action of all the entities involved.

In accordance with the above, this relationship should not be subordinate, only in the case of exceptional situations, such as the one that the world is now going through due to the SARS-CoV2 virus. In this sense, the actions brought by the Mexican State have generated multiple debates regarding the effectiveness and response capacity, insofar as what the federal government did or should have done when facing the health emergency.

The situation is quite critical and the consequences are direct from the legal field, calling into question from the perspective of our federal regime, the structure, functions, powers and actions issued both at the federal and local level due to the pandemic. That is why we carry out a series of reflections regarding federalism and the distribution of powers, the articulation of the federal government and the states and the constitutional legal figures from exceptional situations.

Finally, we will address from a local point of view in Michoacán, the actions issued by the federal and local government, as well as a perspective through colombian law, instituting the budgets that we consider prosperous in order to establish possible reforms that would help in financial situations.

**KEY WORDS:** Federalism, Constitution, Distribution of powers, States of Exception, SARS-CoV2 Pandemic, General and local health.



## INTRODUCCIÓN

El mundo parece encontrarse en un cambio de paradigma con relación al modelo de estado soberano tradicional, en el que la representación de Estado-nación en el que se encarna el federalismo, se pone en tela de juicio por las razones de excepcionalidad que vivimos con la emergencia sanitaria por COVID- 19. Bajo esta tesitura, las acciones instauradas por el Estado mexicano desencadenaron múltiples debates en torno a la capacidad de respuesta que el sistema federal en coordinación con los distintos órdenes de gobierno tiene para enfrentar una emergencia sanitaria como la actual.

La conformación del Estado federal en nuestro país se caracteriza porque el poder público se distribuye constitucionalmente entre la federación, entidades federativas, municipios y comunidades indígenas; los distintos niveles territoriales, poseen autonomía en cuanto a su capacidad de tomar decisiones y su regulación interna, pero a la vez, estas determinaciones están constreñidas al marco jurídico competencial establecido en la Constitución. En este sentido, constitucionalmente se prevé en situaciones de excepcionalidad, como lo es en materia de salubridad general, materias concurrentes, es decir, las que serán ejercidas por todos los ámbitos de gobierno, pero bajo el mecanismo de actuación conjunta que el propio ordenamiento establece.

El funcionamiento de la estructura federal en materia de distribución competencial es sumamente complejo, en torno a que dicho repartimiento debe de efectuarse de manera conjunta, complementaria, coordinada y en armonía, sin subordinación, con excepción de lo que en teoría constitucional se denomina “Estados de excepción o de Emergencia sanitaria”. En este sentido, la Constitución prevé mecanismos de actuación ante las situaciones de excepcionalidad en donde se ponga en peligro al Estado y la seguridad nacional, pero son en demasía ambiguos, poco claros y específicos en cuanto al procedimiento y la actuación correspondiente a cada una de las autoridades, permitiendo que sean verdaderas cajas de pandora.

Lo anterior determinó una incertidumbre jurídica magnánima, en donde la ausencia de certeza jurídica y de capacidad de respuesta inmediata de los distintos

órdenes de gobierno, en específico del gobierno federal como eje rector de atención prioritaria en materia de salubridad general, detonaron en exigencias por parte de la sociedad.

Ante la inacción del gobierno federal, las entidades federativas por las situaciones referidas, optaron por ejercer acciones inmediatas de prevención y mitigación de la pandemia, sin embargo, muchas de ellas fueron contradictorias e incluso inconstitucionales, que si bien, debemos reconocer no fueron malintencionadas, pues se buscó prevenir y salvaguardar a la población dentro de su territorio, no debemos de perder de vista, que ello no justifica su actuar, limitando el poder de las autoridades con la finalidad de evitar abusos o excesos por parte de los gobernantes, los que siempre, con independencia de las situaciones, deberán de ajustar su actuar conforme a la Constitución.

Esta falta de coordinación, la multiplicidad de conflictos normativos de interpretación, así como factores, entre ellos, económicos, sociales y políticos, refieren la necesidad de reflexionar sobre la compleja realidad actual y la necesidad de lograr un punto de equilibrio de manera adecuada y racional de distribución de competencias en tan compleja estructura federal, para poder coadyuvar en el perfeccionamiento de nuestro federalismo y por consecuencia, ante las situaciones de emergencia que pudiesen acontecer en el futuro.

Ante esta divergencia, iniciaremos nuestro estudio en el origen y evolución del federalismo en México considerando dos aspectos fundamentales: el histórico-político y el jurídico propiamente dicho. Analizaremos los antecedentes ideológicos que determinaron la gestación del federalismo, así como, la naturaleza misma del sistema del régimen federal como forma estatal ya implantada sobre principios y reglas constitucionales.

Posteriormente, analizaremos el régimen de distribución de competencias, piedra angular de todo sistema federal, pues solamente así, conociendo dicha distribución competencial entendemos la fuerza de la federación, el ámbito de actuación y en buena medida, la fuerza o debilidad que tienen las entidades federativas. Siendo consecuentes, en un Estado de derecho, pero en esencia, en el caso de una emergencia sanitaria, es toral para nuestro análisis, saber quien o

quienes son los responsables de emitir las decisiones y acciones preventivas de mitigación y contención en materia de salubridad general.

Es por ello, que en el apartado subsecuente analizaremos los esquemas de actuación y las disposiciones jurídicas que regulan las situaciones excepcionales que están vinculadas a circunstancias de graves de conflictos internos o externos establecidos en la Constitución, los cuales se puede identificar de manera general en dos supuestos diversos, “Estado de Excepción” previsto en el artículo 29 mediante la suspensión de garantías, y el segundo, el cual regula las crisis previstas en la base segunda del artículo 73 fracción XVI doctrinalmente conocido como “Estado de Emergencia”, ambos supuestos parten de consideraciones diversas, el primero de ellos categorizado como una medida extrema y el segundo, como acciones constitucionales intermedias de actuación ordinaria.

De igual forma, se abordarán los conceptos esenciales que dentro del campo de la medicina y de los organismos internacionales han referido de pandemia y el surgimiento y desarrollo del virus SARS-CoV-2. Lo anterior es necesario para comprender plenamente el contenido de los conceptos referidos y que serán utilizados a lo largo de nuestra investigación.

Consecuentemente se procederá a realizar un pequeño apartado sobre el derecho humano a la salud, consagrado en nuestro artículo 4º Constitucional como antecedente inmediato del tema “salubridad local” de las entidades federativas para que este pueda ser entendido como un ejercicio de acción conductual de hacer por parte del Estado, ejerciéndose a través de la protección de la vida, de la salud y del bienestar en general, del cual no podríamos referirnos, sin considerar también, su regulación internacional.

Por último, analizaremos las acciones instauradas por el ejecutivo federal y por el gobierno del estado de Michoacán, concentrando nuestro estudio, en las disyuntivas jurídicas planteadas en nuestra entidad, las que derivaron en un análisis jurídico que, mediante la interposición de un juicio de amparo, provocaron la colisión de derechos y evidenciaron las áreas de oportunidad al esquema federal.

## **CAPÍTULO I. EL SISTEMA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Para entender cómo funciona el Estado mexicano instituido como una república federal, iniciaremos en un primer apartado, refiriendo las bases conceptuales del “federalismo” tanto en su acepción clásica como en su concepción moderna; consiguientemente, reseñaremos el surgimiento y evolución del federalismo en México, el cual se considerará desde dos aspectos fundamentales, el histórico-político y el jurídico propiamente dicho.

En el segundo bloque, correspondiente al apartado histórico, analizaremos los antecedentes ideológicos que han determinado la gestación del federalismo mexicano, así como las modalidades que ha tenido en nuestra vida pública; siendo consecuentes, examinaremos la naturaleza misma del sistema del régimen federal como forma estatal ya implantada sobre principios y reglas constitucionales.

Es fundamental el proceder al estudio de los cimientos que gestan el régimen del federalismo como estructura política implementada en México, puesto que, deviene de la existencia de experiencias históricas, sociológicas, económicas y hasta un tanto culturales, que distinguen la implementación del régimen mexicano al de otros países, como el de Estados Unidos de América, por ser este último, el caso más paradigmático y ejemplar en la historia.

Para poder dar consecución a nuestra investigación, debemos de partir en conocer los aspectos básicos y generales del “federalismo”, para poder entender cómo funciona y se estructura la organización del Estado mexicano, y con ello, aproximarnos desde las premisas generales que desarrollaremos en este capítulo y en los subsecuentes, a la situación particular que enfrentamos por el virus SARS-CoV-2 conocido comúnmente como “COVID-19” causante de la pandemia actual.

La pandemia ha traído como consecuencia diversas afectaciones, no sólo en el ámbito de la salud, sino también en la actuación de los gobiernos de los distintos países a nivel mundial con relación a la capacidad de respuesta, así como

a las medidas jurídicas, económicas y políticas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia sanitaria.

En este sentido, han destacado países que exteriorizaron innumerables dificultades con relación a su régimen político y a la funcionalidad institucional del Estado, como lo es en el caso del “sistema federal” como forma política de Estado y de nuestro país México.

En este orden de ideas y de acuerdo a nuestro tema de estudio, es importante señalar que fueron diversas razones las que originaron que el Estado mexicano generara debate, discusión, caos y estrés masivo al inicio de la pandemia, la primera de ellas que consideramos fue toral para generar conflicto nacional, fue la negación y la minimización de la pandemia, consecuente de la ausencia de un plan integral y de la tardía respuesta en generar medidas y acciones preventivas por parte del sistema federal mexicano, así como la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, los cuales consiguientemente generaron que, de manera interna, se produjeran diversos conflictos políticos y rivalidades institucionales.

En relación con lo anterior y ante la necesidad urgente de mitigación, las entidades federativas en ejercicio de sus facultades en materia de salubridad, determinaron diversas medidas e instrumentos preventivos para mitigar la pandemia, sin embargo, muchas de ellas fueron erróneas, como lo es en el caso de Michoacán, al prorrumpir acciones inconstitucionales ante la necesidad imperante de actuar y evidentemente en razón a la ausencia de procedimientos específicos de atención y regulación Constitucional.

No obstante; la crisis epidemiológica nacional, también fue ocasionada por la falta de coordinación entre el gobierno federal y los distintos órganos de gobierno, aunado a las pocas o nulas acciones implementadas al inicio de la pandemia y un sin fin de acontecimientos que podríamos mencionar, pero que, en razón a la objetividad del presente trabajo, solo referiremos las concernientes al tema que nos ocupa y que iremos esgrimiendo y detallando a lo largo del capitulado para mayor comprensión.

Ahora bien, las actuaciones mencionadas en líneas anteriores, la acción directa del Estado ante una situación de crisis sanitaria como la que vivimos en

México, correlacionado con lo que le compete realizar a cada autoridad responsable en el que se distribuye el ejercicio de las funciones del Estado y en la aproximación de la teoría constitucional, desde la perspectiva de nuestro sistema federal, surgen diversas inquietudes con relación a la unión formal de los estados, la distribución del poder público y al éxito o fracaso con relación de atención de la pandemia.

Para ello, es indispensable estudiar y entender cómo funciona el Estado mexicano instaurado como una república federal, cuya estructura es sumamente compleja desde su surgimiento, por lo que, al analizar su origen y sus características que lo hacen único, vemos las necesidades de adaptación de acuerdo con su momento político y social y nos aproximamos a comprender las deficiencias actuales del sistema estructural.

### **1.1. Marco conceptual del Federalismo**

Para poder departir sobre cualquier tema, debemos de iniciar sobre bases conceptuales que nos guiarán desde el origen de la palabra, hasta las diferentes aristas que pueden concebirse el término. La diversidad conceptual del federalismo no nos impide encontrarnos con puntos básicos de articulación, que permitirán su engranaje hasta lo que hoy entendemos por federalismo y Estado federal, concepciones que se cimentaron mediante los pensamientos ideológicos y teóricos que fueron sucediendo al paso del tiempo y que nos es preciso señalar en el desarrollo del presente.

En este orden de ideas, en los apartados subsecuentes se desarrollarán nuestras pretensiones mediante la aplicación del método deductivo, es decir, partiendo de lo general a lo particular; iniciando con la definición del vocablo, origen etimológico, nacimiento del federalismo, teóricos principales y algunas, teorías contemporáneas; consecuentemente, definiremos principios y características del Estado federal.

Haciendo énfasis en los objetivos de la presente investigación, buscamos esos puntos de conexión entre las diferentes acepciones, rescatando las ideologías precisas que nos servirán de partida para continuar con nuestro proyecto y dotar de

sentido al desarrollo de este presente apartado, puesto que, dependiendo del objetivo del investigador y de la orientación que pretendamos darle, influirá directamente en la percepción que el lector pueda tener, es decir, no pretendemos contender sobre el tema federalismo y las diferentes definiciones que los autores han aportado, ni tampoco sobre las teorías en las que coinciden o disertan sobre los modelos y características del federalismo, ni de la complejidad, pluralidad y multiplicidad de términos, ni resolver la cuestión relativa a la definición, lo que buscamos es dotar de las características esenciales y necesidades específicas del término, en referencia como una forma que el Estado puede adoptar, para sentar una base y punto de partida general.

### **1.1.1. Diversas acepciones de federalismo**

El tema del federalismo como forma política que puede adoptar un Estado ha sido estudiado y planteado por diversos doctrinarios desde una multiplicidad de aristas, desde los clásicos, hasta la teoría moderna. En este orden de ideas, señalaremos las diversas acepciones del concepto de federalismo, tanto en las versiones tradicionales como contemporáneas, indicando que, no es objeto de esta investigación el dilucidar sobre las diferentes definiciones que los doctrinarios han referido, si no, poder establecer las características propias del vocablo.

Partiendo de lo básico, el diccionario de la lengua española dispone que la palabra “federalismo” implica “espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados”.<sup>1</sup> Como podemos apreciar de la descripción anterior, discurrimos que es inexacto aludir el vocablo “confederación” dentro del concepto de federalismo, ya que implicaría reconocer que los Estados también son soberanos al exterior, lo cuál sería erróneo, pues tal y como lo señala Alberto Antonio Spota, en su obra *Confederación y Estado Federal*, las características de la forma confederada y de la forma federal son completamente antagónicas; en la confederación, los Estados se unen bajo una alianza de defensa común para la

---

<sup>1</sup> Poudevida Raluy, Antonio, *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, Volumen 1, 52ª. ed., México, Porrúa, 2006, p. 326.

obtención de beneficios específicos, teniendo cómo órgano supremo a la asamblea, pero reservándose para cada estado los derechos de secesión sin mantener relación jurídica entre la confederación y los ciudadanos, por ello no son concebidos como Estado-nación, porque las confederaciones se componen en sí por Estados-nación; tanto que, en la federación, aún y cuando existen estados autónomos (entidades federativas) capaces de emitir sus propias normas, hay un sólo Estado soberano que los unifica (Estados-nación), al que se le delegan facultades en un gobierno federal, pero que su poder constituyente proviene del pueblo de los estados miembros.<sup>2</sup>

La forma más clara para ejemplificar lo anterior, es que mientras que a la confederación se le otorga el carácter de tratado internacional, al acuerdo que celebra la federación, se le denomina “Constitución”, por ello asentamos anteriormente como inexacto aludir el vocablo confederación dentro del concepto del federalismo.

Ahora bien, apreciado bajo un enfoque de origen etimológico, el vocablo federalismo proviene del latín *feoderatio*, de *feoderare*, que significa unir por medio de una alianza, derivado de *feodus-eris*, tratado o pacto.<sup>3</sup>

De la anterior concepción podemos inferir que, en un sentido amplio, se trata de un acuerdo de asociación, establecido y regulado, cuyas relaciones entre los socios radican en el compartir, reconociendo y respetando la particularidad de cada uno y por ende su integridad, generando con ello, una unidad determinada, con un objetivo y fin específico.<sup>4</sup> Es decir, por el significado etimológico de este vocablo y apegándonos a un principio político, la palabra federación se ha utilizado para identificar la característica federal de una forma de gobierno, por corresponder a una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados.

---

<sup>2</sup>Antonio Spota, Alberto, *Confederación y Estado Federal: conceptos y esenciales disimilitudes*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Texas, 1976, p. 8.

<sup>3</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1997, p. 407.

<sup>4</sup>J. Eleazar, Daniel, *Respuestas federalistas a las revoluciones democráticas actuales*, Jerusalem Center for Public Affairs, disponible en: <https://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>.



Una vez aludida una concepción general, debemos continuar bajo la tesitura del derecho constitucional, remontándonos a su origen. Para ello nos situaremos hace más de dos mil quinientos años, hacia el siglo V a.C. en Grecia, donde se consideraba al federalismo, como una unión de Estados soberanos cuyo objeto era la defensa común, conservando su autonomía e independencia hacia el interior, pero fortaleciendo hacia el exterior la libertad de comercio; de ahí se desprende que, las experiencias históricas de los pueblos griegos, donde se definirían las ideas centrales del sistema federal, entre ellas, que el pueblo se gobierna a sí mismo y que con fundamento en leyes, el gobierno democrático es el que manda, junto con las pequeñas repúblicas norteamericanas (federalismo moderno), se convertirían en referentes de la teoría política que serviría de base para las primeras Constituciones Estatales, como sucedería posteriormente en México.<sup>5</sup>

Ahora bien, en la doctrina, Johannes Althusius (Juan Altusio) es reconocido como el primer teórico del federalismo, quien, a pesar de contar con una fe inquebrantable a su formación calvinista, fue un ferviente opositor de los reyes, lo que permitió realizar profundos estudios sobre la teoría general de la sociedad. En este sentido, planteó referentes considerables como la “constitución de la ciudad”, la cual separó dividiendo a las sociedades privadas y públicas y estas a su vez, en ciudad y la provincia, las cuáles contaban con territorio autónomo, regulación jurídica y administración propia. Las provincias se unificaban en un pacto para poder llevar una vida comunal y coadyuvar a sus necesidades básicas, pero haciendo una separación notable entre los “individuos” de las “provincias”, es decir, Altusio construye al Estado como una federación de grupos organizados (provincias) y no de individuos, es decir en ayudas comunales que se traducirían en una comunidad simbiótica universal; este planteamiento serviría de parteaguas para el pensamiento del federalismo moderno.<sup>6</sup>

En la época de la Ilustración tenemos a grandes pensadores como Montesquieu quien en su obra “El espíritu de las leyes”, elabora una teoría de las

---

<sup>5</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 2-7.

<sup>6</sup> Juan Altusio (Althusius), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/10.pdf>.

pequeñas repúblicas, en donde su gran aportación radicaba, en la concepción de la democracia directa la cual se convertiría en representativa y pasaría de la confederación (cómo teoría inicial) al sistema federal, estableciendo la división de poderes que serviría de apoyo y transformación teórica a los Estados Unidos de América; ideas que se adaptarían y combinarían bajo el pensamiento de James Madison<sup>7</sup>. Así pues, tenemos que, para Montesquieu esta forma de gobierno recaería en una agrupación o convención en la que sus socios, con el objetivo de transformación, crearían una nueva unión de cuerpos políticos encaminados a convertirse en ciudadanos de Estado.<sup>8</sup>

Dando prosecución, referiremos la cita del destacado jurista Juan José de la Garza que tiende a bien señalar en su obra el “Sistema Federal Mexicano”, un apartado de concepciones en un plano estrictamente institucional. Así pues, de los teóricos citados en su obra, menciona a Kenneth Wheare, quien, en un estudio comparado de los sistemas federales, concibe que la organización política de una Federación alude a dos niveles de gobierno, el federal y el regional, los cuales, a pesar de ser independientes, coadyuvan de manera coordinada.<sup>9</sup>

De líneas anteriores podemos inferir que, el concepto de federalismo ha sido adoptado no solo en su naturaleza constitucional, si no también, en su aspecto sociológico, pues se concebía al federalismo cómo el medio para alcanzar la “libertad” a través de la creación y consolidación de la república, así como la obtención de protección y seguridad (asemejada a la que la monarquía otorgaba) pero por medio de una alianza de corporaciones o Estados (independientes), a través de la cual emergía un nuevo Estado.

En este mismo orden de ideas, citaremos a Juan B. Ubiarco Maldonado, quien señala que el federalismo:

“Debe indicar ideas globalizadoras y generales a fin de que se precise claramente lo que se quiere expresar, por ello señala que al

---

<sup>7</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *op. cit.*, pp. 7-12.

<sup>8</sup> FEDERALISMO, GOBIERNOS LOCALES Y DEMOCRACIA, *Los elementos básicos del federalismo*, p. 15, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/512/4.pdf>.

<sup>9</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 2.

federalismo lo debemos concebir como una doctrina por la cual estados independientes, libres, soberanos y autónomos forman una unión, la cual recibe el nombre de federación, quien controla como ente superior jerárquico a dichos estados, lo cuáles tienen atribuciones locales, que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma federación”.<sup>10</sup>

Refiriéndonos entonces a un Estado Federal, y bajo la óptica de la teoría del Estado de Hans Kelsen, consideraba al federalismo como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, para Kelsen “el federalismo se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política”<sup>11</sup>.

No es óbice señalar que las concepciones anteriormente descritas, sólo pretenden aportar ideas generales sobre el término, pues claro está, para los diversos pensadores predecesores y para el pronunciamiento de sus ideas, estas, fueron directamente influenciadas por los acontecimientos históricos, por lo que pueden concebirse varias formas y estructuras institucionales dentro de la misma acepción. Como ejemplificación, en la antigüedad se buscaba la mejor forma de gobierno, instaurada en discusiones sobre ventajas y desventajas sobre la adopción de sistemas como la monarquía, república y democracia.

En la época moderna se buscó dejar el absolutismo monárquico, para continuar con una nueva organización de Estado basado en el liberalismo (con base en los principios rectores del derecho) y con ello dar paso al Estado de Derecho.

Por lo que, en este orden de ideas, nos apegaremos de manera conclusiva a la referencia de federalismo inscrita por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cómo:

“La forma de estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central pero soberano en el interior, y donde opera una descentralización

---

<sup>10</sup> Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, *El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País*, Miguel Ángel Porrúa, México 2002, p. 42.

<sup>11</sup> Acosta Quiroz, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 197.

política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno central y los estados, a fin de que prevalezca una sola voluntad federal”.<sup>12</sup>

Del examen anterior se advierte que, encontramos un pluralismo de manifestaciones del concepto federalismo, por lo que no existe a ciencia cierta, una definición válida de consideración universal, ya que en cada descripción influyeron condiciones históricas, sociológicas, políticas y culturales, sumado al enfoque orientativo que cada pensador deseó otorgarle; a causa de ello, encontraremos modelos y esquemas, pero no un prototipo.

En razón a lo anterior y al objetivo de la presente investigación, el desarrollo subsecuente del “federalismo” se verá orientado en el plano del derecho constitucional, por lo que consideramos oportuno hacer distinción de Estado como “federal” y perfilarnos en esa estructura política e ideológica que influyó en el establecimiento del “Estado federal” como organización política.

### **1.1.2. Estado federal**

Del razonamiento general del vocablo federalismo, donde fueron considerados diversos aspectos, y no estrictamente en el plano del derecho público o constitucional, continuaremos a realizar un análisis que encauce nuestra perspectiva, apegados al principio de organización política y a la teoría constitucional, para ello, es indispensable hacer una distinción entre federalismo y Estado federal y poder comprender el cambio de paradigma que se suscitó en la época moderna del federalismo, pero ya desde su concepción como régimen político.

Empezaremos por retomar que el federalismo en su origen fue apreciado por los griegos cómo aquella organización, que pretendía la defensa de intereses comunes, sin recurrir a una fusión territorial en un único Estado (centralizado), caracterizado por respetar la integridad y la autonomía de sus grupos (o asociados),

---

<sup>12</sup> Suprema Corte de Justicia de la Unión, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano “El Federalismo”*, Núm. 1., México, 2005, p. 26.

en donde se establecían normas y estructuras que presidirían esa alianza, con el objeto de coadyuvar al bienestar de la comunidad a través de un principio denominado “subsidiariedad”, cuyo significado profundizaremos en líneas posteriores.

La Grecia de la antigüedad sería considerada siglos después como la cuna de la filosofía general y de la filosofía del derecho, pues fueron ellos los creadores de seis concepciones que establecieron los cimientos sobre el modelo de gobierno actual: ley, Estado de derecho, democracia, responsabilidad política de los gobernantes, derecho natural y federalismo.<sup>13</sup>

Las ideas sembradas por los griegos sobre su teoría del federalismo o confederación (término utilizado de manera igualitaria) serían acreditadas y conocidas por hechos como: el levantamiento de armas y la lucha de los ejércitos de ciudadanos de aquellos pequeños Estados contra el ejército imperial y las victorias obtenidas en defensa de sus territorios; sin embargo, con el paso del tiempo, se empezaron a conformar pequeñas alianzas (nuevas federaciones) dentro de la federación, generando conflictos internos irremediables.

Estas lecciones fueron ampliamente estudiadas y recogidas por dos destacados autores de la antigüedad, Heródoto y Tucídides, quienes elaboraron auténticos tratados sobre el federalismo, los cuales siglos después sentarían las bases que influirían directamente a los pensadores de la época de la ilustración.<sup>14</sup>

Al respecto, ante la declinación del absolutismo monárquico y a las ideas ya planteadas y expandidas territorialmente sobre el federalismo, surgiría una concepción más perfeccionada como modelo de estructura gubernamental establecida por Charles de Secondat, tradicionalmente conocido como barón de Montesquieu, el cual, con independencia de su teoría clásica de la División de poderes de un Estado<sup>15</sup>, retomaría de los griegos para establecer sus perspectivas,

---

<sup>13</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *op. cit.*, p. 4.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>15</sup> Montesquieu estableció las siguientes ideas: confiar las tres funciones estatales a autoridades o grupos de autoridades absolutamente distintos e independientes; instituir, tres autoridades o grupos de autoridades perfectamente separados, pero desde una perspectiva diversa, es decir, con plena independencia íntegra y exclusiva, una función estatal y personal (en razón a que no se podrían revocar unas de otras). Concretamente sería: separar totalmente el parlamento, el gobierno y los tribunales. Este sistema se referiría a un principio único “la idea o el principio de separación”.

lo siguiente: la territorialidad de los Estados (que estos fuesen pequeños) para que la democracia persistiera, así como, que estos se fusionaran en una confederación (recordemos la utilización de términos federación y confederación en analogía) para superar sus insuficiencias<sup>16</sup>. En conjunto, ambos tratados, tanto la división de poderes como esta perspectiva sobre el federalismo, sentarían las bases sobre las que versaría la estructura y origen ideológico de la Confederación de los Estados Unidos.

Una vez referidos ambos aspectos que hasta este momento consideramos oportunos señalar, bajo la tesitura de nuestra investigación, es decir, el momento político y el jurídico-constitucional, fusionados uno del otro, en cuanto el primero de ellos, a la conformación de las alianzas y a las características iniciales del origen del federalismo (antigua Grecia y subsecuentes), y el segundo, como la conformación de una entidad político institucional con tintes de autonomía y de equilibrio de poderes (entre el poder central y el local), procederemos a indicar las conjeturas establecidas por Han Kelsen referentes al Estado federal en cuanto a la autonomía constitucional.

Al respecto José Ma. Serna de la Garza indica que el jurista austriaco, hace una distinción particular, en cuanto a que los Estados miembros del Estado federal poseen “autonomía constitucional”, entendiéndose esta, como el órgano legislativo de cada Estado parte, el cual posee un cierto grado de autonomía constitucional, que ha de ejercer su máxima expresión mediante su órgano legislativo que es competente en materias que le conciernen en la Constitución de esa comunidad y a su vez, en relación con el poder efectuar cambios en sus propias constituciones; igualmente, Kelsen limita la autonomía constitucional, en cuanto que, los Estados parte se encuentran ligados por principios constitucionales de la Constitución Federal, y cita lo siguiente:

“El Estado federal se distingue de un Estado unitario relativamente descentralizado, organizado en provincias autónomas, precisamente en esta autonomía constitucional de los Estados miembros, aunque tal

---

Artículo de Charles Eisenmann publicado en Melanges de R. Carré de Malberg. *El “Espíritu de las Leyes” y la Separación de Poderes*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2124/17.pdf>.

<sup>16</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *op. cit.*, p. 8.

autonomía sea limitada. Si las provincias son consideradas solamente como provincias autónomas y no como Estados miembros, ello se debe no solamente a que su competencia, especialmente tratándose de la legislación provincial, se encuentra relativamente restringida, sino también a que tales provincias no tienen autonomía constitucional, porque sus Constituciones les son prescritas por la Constitución del Estado considerado como totalidad, y solo pueden ser cambiadas mediante una modificación de dicha Constitución. La legislación en materias constitucionales se encuentra aquí completamente centralizada, mientras que en el Estado federal solo está incompletamente centralizada, es decir, se encuentra hasta cierto punto descentralizada”<sup>17</sup>

Es importante señalar el pensamiento Kelseniano a través de la “cita secundaria” anteriormente transcrita, en razón al objeto de nuestra investigación, puesto que, este pensamiento sentará un parteaguas en el que fundamentaremos parte de la autonomía e independencia necesarias que deben de poseer las entidades federativas en torno a la distribución de competencias y al sistema federal en nuestro país, y que ha sido centralizado paulatinamente (a lo largo de la historia) bajo la subordinación directa del gobierno federal, reflexiones que se desarrollarán a lo largo de los capítulos posteriores. Es indispensable considerar que los regímenes federales se han preconcebido generalizadamente como reacción en contra del sistema centralista, dando como resultado, que el Estado federal sea un pacto jurídico- político, integrado por entes autónomos los cuales sean capaces de autodeterminarse sin depender unos de otros, unificándose en un todo para salvaguardar sus intereses coincidentes tanto al interior como al exterior.

De manera conclusiva, este apartado sirve para examinar los aspectos políticos y jurídicos que nos permitirán comprender de forma general la forma que funciona y evoluciona el sistema federal, pues es importante recordar, como lo señalamos en líneas anteriores, que no existe un modelo preconcebido que nos

---

<sup>17</sup> Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 10.

*Referencia*, Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 376 y 377.

permita suponer al federalismo de manera universal, en razón a lo anterior, En este tenor, debemos de partir en conocer los elementos básicos de ambos aspectos para poder dar continuidad a los temas subsecuentes, por lo que el concepto de federalismo fue observado desde diferentes ángulos, resaltando los elementos que consideramos más importantes para el rumbo de nuestra investigación.

### **1.1.3. Principios del federalismo**

La noción de “federalismo” está impregnada de una multiplicidad de factores, que actúa por ajustes progresivos, sin embargo, coincidentes entre sí, en que el federalismo garantiza el máximo de autonomía de las partes (estados miembros) que a la vez deberá de ser compatible con la unidad del todo, estableciéndose para ello principios de organización.

En razón a lo anterior, la teoría federal considera que la mejor manera de conocer con profundidad este modelo federal, lo es, a través del análisis de sus principios constitutivos, así para Guy Héraund, el modelo federalista descansa sobre cuatro principios fundamentales: autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad.

Al respecto José Lorenzo Álvarez Montero, cita a Héraund, señalando lo siguiente:

- a) El principio de autonomía ha de manifestarse como aquel derecho de autogobernarse y auto determinarse en libertad. Dentro de este principio, se establece la autoorganización, consistente en el derecho de toda entidad de dotarse su propia norma fundamental, que le permita organizarse libremente, y no, sobre un modelo impuesto superior.
- b) En cuanto a la cooperación, ésta ha de regirse por una toma conjunta de decisiones, con competencias y tareas específicas, con corresponsabilidad de sus actuaciones. Así la colaboración se intensifica, aumentando las finalidades y la eficacia de sus



actuaciones, disminuyendo su conflictividad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.

- c) La participación tiene su mayor significancia con la toma de decisiones de la colectividad superior.
- d) El principio de subsidiariedad o denominado concretamente por Guy Héraud como “adecuación”, consiste en que las actuaciones que una sociedad puede realizar por los responsables de un nivel próximo, no pueden, ni deben ser transferibles a otro poder más lejano o superior. Así, al interior, deben de conservarse para sí las competencias y poderes que son capaces de ejercerse eficazmente, transfiriendo todo lo demás a la colectividad superior, mediante una actuación subsidiaria.<sup>18</sup>

Así pues, el principio de subsidiariedad deberá de entenderse como aquella excepción en la que la federación puede optar para realizar o participar de aquellas cuestiones de las que no se puedan resolver en el aspecto local.

De aquí hacemos una puntal distinción, en la que desprenderemos uno de los principios del federalismo considerados como esenciales y que refutaremos a lo largo de nuestra investigación, el principio de “autonomía” que ha de entenderse como la garantía con la que cuentan las entidades federativas de participar en la formulación de la voluntad general, a través de los mecanismos que han de quedar establecidos en la Constitución y que ha de ejemplificarse y ejecutarse mediante la elaboración y reforma a la norma suprema; así, este principio de “autonomía” de las entidades federativas supone su autoafirmación, autodefinición, autoorganización y autogestión, características originarias, que poco a poco se han ido disminuyendo a través de la depreciación de competencias de las entidades federativas.

Para mayor comprensión, Argimiro Rojas Salgado, retoma a Guy Héraud y explica lo siguiente: la autoafirmación, deberá de ser entendida como aquel derecho que le asiste a toda colectividad a declararse existente y ser reconocida por las demás colectividades; la autodefinición, traza y fija sus límites políticos y

---

<sup>18</sup> Álvarez Montero, José Lorenzo, *Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 351-354.

geográficos, complementándose con la autoafirmación; la autoorganización, es la permisibilidad de organizarse libremente, de dotarse de su propia norma fundamental, sin un modelo impuesto, es decir, el poder constituyente; finalmente, la autogestión, implica el poder disponer libremente dentro de su marco constitutivo y previamente asumido, de sus riquezas, recursos y propiedades.<sup>19</sup>

Ahora bien, por su parte, Tonatiuh Guillen López, en su obra "*Federalismo, gobiernos locales y democracia*", realiza un certero análisis sobre los sistemas federales en el mundo, en el que precisa el acotamiento y restricciones a los que queda sujeto desde un inicio el Estado federal, pero ya en torno a una perspectiva de equilibrio del poder político y como un instrumento de organización más para la repartición del poder, distribuyéndose este, mediante la división de poderes en la que se incluye el bicameralismo, pero puntualmente, la inclusión del poder de los estados federados, el cual define como el "rasgo distintivo" de éste sistema de gobierno, cuya misión consiste en evitar la concentración del poder. Por lo que, amalgamando las dimensiones conceptuales y los principios jurídicos del sistema federal, adiciona por su parte lo siguiente:

1. El principio de separación. Entendido este, como el que constriñe la separación y distribución de competencias legislativas entre dos órdenes estatales mediante disposiciones precisas en una Constitución federal.
2. El de autonomía. Pues cada una de las partes estatales es autónoma en las normas y áreas ya preestablecidos en la Constitución.
3. El principio de participación. Pues están representados a través de una segunda cámara a nivel federal, tomando parte en ciertas decisiones.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Rojo Salgado, Argimiro, *Globalización, Integración mundial y Federalismo*, Revistas de Estudios Políticos (Nueva España), Núm. 109, Julio- Septiembre 2000, p. 58, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/27623.pdf>.

<sup>20</sup> Guillen López, Tonatiuh, *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, 17 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, pp. 32-40.

Así es dable llegar a la conclusión de que existen diversos principios que la teoría ha desarrollado a lo largo de la construcción del régimen y que definen al federalismo como institución jurídica, económica y social.

Estos principios rectores, le dan vida, precisan la esencia y estructura del federalismo, dan soporte y distinguen, e indudablemente, por añadidura no deben de ser menoscabados ni violados en su ejercicio.

#### **1.1.4. Características del Estado federal**

Retomando el objetivo de nuestra investigación y enfocándonos a la teoría constitucional como parte de nuestra historia política, al paso del tiempo, el proceso de formación del pensamiento político de la humanidad, servirían de base para cambiar y transformar nuevamente al federalismo, instaurándose un nuevo modelo de Estado, el que ya no sería considerado como un Estado centralista, ni una confederación, sino una combinación de ambos, la creación de un único Estado federal, me refiero al Estado federalista norteamericano.

De este modelo rescataremos los elementos más importantes, cómo: la instauración de una República federal mediante la construcción de una constitución escrita, que en su contenido, recrea la división del poder (fundada en las ideologías de Montesquieu y John Locke), en el que los estados miembros forman una estructura sistémica (poder: ejecutivo, legislativo y judicial), respetando las estructuras de poder ya preexistentes entre las partes, instaurando para ello, su organización de gobierno en tres departamentos pero con la sujeción de estos al gobierno con procedimientos preestablecidos y con atribuciones limitadas por la Constitución, así mismo, determinaron como sistema político, el democrático representativo, superando la etapa confederal. Los elementos anteriormente descritos, son mencionados de manera general, en razón a que dedicaremos un apartado completo exclusivamente a las disertaciones teóricas de los *federalistas* (comúnmente acogidos así por la teoría) cómo James Madison, John Jay, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson.

Este cambio de paradigma generaría una nueva concepción de Estado Federal, constituyéndose uno de los principios más elevados del constitucionalismo.

Así pues, aludiremos en un plano estrictamente político-institucional, lo descrito por José Ma. Serna de la Garza, el cual señala como distintivas las siguientes características como forma que puede adoptar un Estado federal:

- a) La existencia de órganos de poder federales y órganos de poder locales (con autonomía reconocida por la Constitución)
- b) División de competencias reconocidas por la Constitución
- c) La existencia de algún tipo de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación.<sup>21</sup>

Ampliando nuestros horizontes, citaremos a lo descrito por Daira Abolins Rojas, en su ensayo *El federalismo como forma de Estado*, en el que extensa el catálogo de características y elementos para la configuración de un Estado federal, señalando lo siguiente:

- a) La división territorial del Estado en varias subunidades, las cuales deben de poseer una autonomía política, personalidad jurídica propia siendo titulares de su poder constituyente.
- b) Una Constitución como marco jurídico del orden federal.
- c) Márgenes amplios de acción política de manera correlacionada entre los Estados parte y entre estas y el Estado.
- d) Distribución de materias y competencias.
- e) Una segunda cámara de representación territorial.
- f) La existencia de una Corte Suprema como garante del orden federal.
- g) La homogeneidad federal e igualdad entre los Estados miembros.
- h) Las subunidades (Estados parte) deberán de tener limitación de la soberanía.
- i) Una conducta federal basada en relaciones de cooperación y coordinación.

---

<sup>21</sup> Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 4.

j) La rigidez de la Constitución Federal como garantía para la preservación del carácter federal del sistema.<sup>22</sup>

Teniendo las anteriores consideraciones y fusionando al estudio teórico del federalismo, éste tiene diversas características que podemos resumir en las siguientes:

- Se trata de una alianza entre estados;
- Éstos deben ser libres, soberanos y autónomos;
- Los estados forman una unión, que propiamente es la llamada federación;
- La federación es un órgano que jerárquicamente es superior a los estados;
- Sin embargo, los estados conservan atribuciones suficientes que les permiten desarrollarse política, social y económicamente con independencia de la federación.

La característica esencial del estado federal consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el gobierno federal y los estados. Esta distribución siempre se encontrará estipulada en la Constitución federal, como ordenamiento fundamental tanto para los poderes federales como para los locales o estatales.

Otra característica del federalismo estriba en que, la distribución de competencias a favor de los Estados es iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la unión y los estados.

Es importante recalcar que el federalismo como modelo de organización política y de técnica constitucional tiene necesariamente que adaptarse a las más importantes condiciones sociales existentes.<sup>23</sup>

En nuestro país, es indudable que el federalismo une a los individuos de municipios, estados y la propia federación en su conjunto, a fin de concretizar una

---

<sup>22</sup> Abolins Rojas, Daira, *El federalismo como forma de Estado, Derecho Comparado*, pp. 429-430, disponible en: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO\\_CHACAO/1/REO\\_CHACAO\\_2006\\_1\\_427-458.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf).

<sup>23</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 1998, p. 69.

sociedad más justa, contrario a lo que se puede pensar, el buen desarrollo del federalismo en México, no se debe entender como desunión, si no precisamente con el federalismo se pretende lo que ya mencionamos, que es la unión permanente e inseparable de los miembros que la conforman.<sup>24</sup>

La libre voluntad y el compromiso político de los estados federados son la fuerza del estado federal. La unidad de propósitos, con el respeto a la diversidad de las partes, las entidades federativas, conforman la energía creadora del todo, el federalismo, por lo tanto, implica convivencia armónica, cooperación y corresponsabilidad; por ello, lo federal aparece en oposición a lo central o unitario.

Así pues, el régimen federal ha de establecerse como aquel acuerdo político que establece una estructura de poder dual de un Estado, entendiéndose este, entre federación, entidades y gobiernos subregionales, en el que no deberá de establecerse dependencia, si no, una organización política mediante la repartición de facultades y competencias, en donde la federación conserve su soberanía y los demás entes gocen de plena autonomía.

## **1.2. Marco histórico**

Anteriormente se establecieron las ideas que los grandes teóricos vislumbraban con respecto de amalgamar estados y gobiernos, pero manteniendo su individualidad, es decir, la gran tarea de establecer un sistema de coordinación, pero sin fusión. El estudio de estas ideas nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional del sistema jurídico mexicano.

En el presente apartado realizaremos un análisis histórico- jurídico a través del cual se articula el federalismo en la Constitución Mexicana, reflexionando sobre sus causas, características y efectos, con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México, partiendo inicialmente en la manera en que el federalismo fue visualizado y la evolución de la doctrina constitucional en el sistema jurídico mexicano, buscando los orígenes ideológicos de nuestra institución pública como régimen federal.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 42 y 43.

### **1.2.1. El federalismo en los Estados Unidos de América**

Se conoce que la idea moderna del sistema federal nace en Estados Unidos de América y es ampliamente estudiado y concebido como el precedente inmediato para el Constitucionalismo mexicano y por ende de su régimen federal pues Estados Unidos de América ofrecía un modelo de federalismo y descentralización atractiva para México, basado en el éxito que este país había obtenido; se podría indicar, que se comparten específicamente semejanzas en cuanto a su organización gubernamental, por lo que ve a un sistema de poderes compartido, cuya finalidad radica en la protección de la soberanía del pueblo, y de los estados, las subdivisiones políticas, así como, un gobierno nacional fundado en principios de división de poderes y un sistema de pesos y contrapesos, pues aún y cuando sus respectivos sistemas de federalismo son contrarios, comparten puntos importantes de homologación.

Desde sus orígenes, las trece colonias inglesas establecidas en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una separada de las demás, de origen podría considerarse su unificación instaurada bajo rasgos distintivos de cultura y lengua pues se encontraban carentes de legislación y cohesión institucional, sin embargo, aún y cuando todas ellas eran independientes entre sí, estaban subordinadas a la corona inglesa.

Tras un largo periodo de dominio bajo la monarquía europea, Estados Unidos vivía en una creciente y constante desigualdad, tanto económica como social; el detonante que originó el levantamiento del pueblo norteamericano fue, sin duda, el relacionado a las “contribuciones” que el parlamento inglés impusiera a los residentes de las 13 colonias de manera unilateral, por lo que en su conjunto, con las teorías de los pensadores de la Ilustración (que recogían en su ideología, que los seres humanos podrían construir instituciones políticas, basadas en la libertad e igualdad) detonaron en que las colonias norteamericanas declararan su independencia el 4 de julio de 1776.

Las colonias se dedicaron preponderantemente a la elaboración de un documento que diera vida a su nueva forma de gobierno, un gobierno fundado en la elección popular, otorgándose para sí, la primer Constitución por escrito, la de los Estados Unidos de América, convirtiéndose así las colonias en Estados, y los súbditos americanos, en ciudadanos.

Este acontecimiento sería considerado como el primer ejemplo formal del federalismo, en razón a la unión de Estados autónomos y soberanos que formaron la unión americana como un todo, y que concentraron el ejercicio del poder público, cuyo sistema de gobierno se caracterizó por una integración determinada y limitada; los rasgos de este nuevo Estado, contempló la división de poderes, que incluyó un bicameralismo, vinculada a una práctica de no concentración del poder, cuya misión era distribuirlo.

Adicionalmente se incluye una nueva percepción del concepto de soberanía,<sup>25</sup> puesto que, ya no es estimada como aquella atribución de los Estados, sino, como un atributo de los ciudadanos (del pueblo); de este cambio, se invertirían los términos entre el pueblo y el Estado mediante la soberanía popular, impactando de manera directa en la concepción de Estado moderno, en el sentido de limitar sus poderes, reduciéndose a la asignación de poderes, capacidades o atribuciones para cada organismo.

En razón a lo anterior, efectuaremos un breve recorrido sobre el proceso de creación de la Constitución de los Estados Unidos de América, como antecedente directo de discusión y debate sobre el sistema de gobierno que adoptarían en la creación y configuración de ese nuevo Estado, a más de ser considerada la primera y más antigua Constitución formal de todo el mundo, que indudablemente su influencia, se manifestaría en nuestro país, tan es así, que José María Morelos, uno de los líderes del movimiento independentista mexicano, refirió que la Constitución

---

<sup>25</sup> Becerra Ramírez, et.al., *La Soberanía en la era de la globalización*, p. 59, el estudio de Jean Bodin, "...así podemos ver que el concepto "soberanía" en el estudio de Jean Bodin (1530-1596), es influenciado por la escolástica y el humanismo de sus tiempos, en los cuales la razón se sometía a la fe. Este pensador afirmaba que la "soberanía es un poder absoluto y perpetuo, limitado únicamente por las restricciones de los gobernantes"



estadounidense fue fuente de inspiración para los redactores de la Constitución de Apatzingán de 1814<sup>26</sup>; tema que desarrollaremos en los subsecuentes apartados.

Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, señala que, antes de que se iniciara la guerra de independencia, el primer intento de formar una unión colonial fue en el año de 1754 con el “Plan de Unión de Albany” quien fuera auspiciado por Benjamín Franklin y que fuera considerado como el primer y original programa de gobierno federal, al que acudió un congreso de representantes de las asambleas de las siete colonias. En dicho plan se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un representante designado por la Corona o un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales<sup>27</sup>. Sin embargo, este plan no fue aceptado por las asambleas coloniales por considerar que no debían ceder la facultad de fijar impuestos y tarifas al órgano central, como lo dispuso dicho Plan.

En años posteriores, se expidieron diversas leyes por el Parlamento Inglés (Ley del Timbre, Ley de Ingresos, Leyes de Townshend), las cuales gravaron con impuestos el comercio colonial; ante dicha situación, se opusieron las colonias argumentando que eran “impuestos sin representación”, en razón a que las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento Inglés, al no participar en la elección de los miembros de las Cámaras y por ende, en la fijación de impuestos, por lo que se advierte que, los problemas planteados, fueron estrictamente de carácter constitucional<sup>28</sup>.

En octubre de 1765 se reunió en Nueva York el Primer Congreso Intercolonial de tendencias revolucionarias, el cual se opuso y censuró la Ley del Timbre, en el que el representante de Carolina del Sur llamó a la unión de todos los americanos apegándose a los principios del nacionalismo<sup>29</sup>, (la Ley del Timbre establecía un pequeño impuesto por el uso de papel certificado derivado de cualquier acto

---

<sup>26</sup> Jaeger-Fine, Toni, *Observaciones Generales sobre la Influencia de la Constitución de Estados Unidos en México*, México y la constitución de 1917, Influencia extranjera y trascendencia internacional, primera parte, Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, pp. 141-142, disponible en: [https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/influencia\\_extranjera\\_primeraparte.pdf](https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/influencia_extranjera_primeraparte.pdf).

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16° ed., México, Porrúa, 1978, p. 111, disponible en: <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/e64bd6d380fa4690e3f72eedfd1954d3.pdf>

<sup>28</sup> *Idem*

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 112.

comercial o documental). En respuesta, Inglaterra, pretendió castigar a Massachusetts por la inusitada insubordinación, a través de las denominadas “Leyes Intolerables” o “actos coercitivos”, pero las demás colonias hicieron un frente en común y, a instancias de Virginia, se reunieron en Filadelfia el 5 de septiembre de 1774 los delegados de doce colonias para formar el Congreso Continental, siendo los personajes más destacados George Washington, Thomas Jefferson, John Adams, entre otros.

Se advierte que, el congreso no llegó a nada concreto en cuanto al federalismo, pues el proyecto presentado por Peyton Randolph como presidente del primer Congreso Continental no fue aceptado en razón a los problemas ideológicos de los congresistas, ya que, entre los integrantes, se encontraban moderadores designados por la Corona, generando con ello una ferviente oposición.

Así pues, el Congreso fue disuelto, señalándose como punto de acuerdo, la realización de un nuevo Congreso en mayo de 1775, con la salvedad de que, si se resolvían con anterioridad las peticiones de los representantes de las colonias (contra las hostilidades impuestas a Massachusetts), ésta no se efectuaría.

El segundo Congreso fue instaurado; originado por las medidas represivas del Gobierno Inglés y ante el surgimiento de conflictos armados, fraguándose con ello el inicio de la independencia y la guerra contra Inglaterra; George Washington, líder de la Revolución de Independencia fue designado como comandante en jefe para el levantamiento de armas y para el reclutamiento de milicias.

Como acción subsecuente el 4 de julio de 1776 se formula la Declaración formal de Independencia; su orientación hacia el federalismo como forma de organización política, fue la instauración de Estados independientes y en la creación del pacto confederal a través de una Constitución fija, colocada por encima de todos los poderes y que los limitara a todos, puesto que, la Constitución flexible que imperaba en la época en la Corona Inglesa, estaba bajo el yugo del parlamento. Esta fue la primera idea de la supremacía de una Constitución rígida, la cual comprendía la nulidad de cualquier acto que traspasara la autoridad constitucional.

En razón a lo anterior, se atribuye a los norteamericanos la primera aplicación práctica de distinción entre dos clases de poderes dentro de la organización

constitucional, en donde se advierte que, la supremacía de la Constitución debe de coexistir bajo poderes constituidos, distintos del poder constituyente, mediante la emisión de una Constitución rígida y escrita.

Una vez reconocida la Declaración de Independencia, en Julio de 1776, se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, el cual fue ampliamente estudiado y debatido, siendo aprobado hasta el mes de noviembre del 1777 y ratificado por los Estados con su entrada en vigor en el año de 1781<sup>30</sup>. De este proyecto, se destacan las características siguientes: los Estados conservaban su soberanía, libertad e independencia; se regían por el Congreso, integrado por un representante de cada Estado (gozaban de un solo voto) al cual, se le habían concedido innumerables atribuciones y carecían de Poder Ejecutivo. Posterior a esta confederación, la celebración de paz con Inglaterra en el año de 1783 generó como consecuencia el debilitamiento de dicha organización.

En los años subsecuentes en el proceso de implementación del sistema federal norteamericano y ante el fracaso de la Confederación, se vivieron situaciones sumamente álgidas, la situación era tal, que se llegó a pensar en instaurar una monarquía en el año de 1786, contrario a los ideales federalistas ya fraguados. En razón a lo anterior, con la exposición de dicho proyecto y en oposición al mismo, se conduce a la creación de una nueva Convención.

En este contexto, en mayo de 1787, se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una “Convención Federal”, con el pretexto de hacer enmiendas a los artículos de la Confederación, esta fue presidida por Washington, acompañado por los juristas más notables de la época, cuya ideología se basaba en la experiencia y realidad vivida, la cual influiría notablemente sobre las determinaciones que se fijarían consecuentemente. Si bien, inicialmente el propósito de la convención era la revisión y modificación de los Artículos de la Confederación, con el paso de los días y ante los diversos debates expuestos, se optó ahora, por la creación de un Gobierno Nacional legitimado por una Constitución general, en consecuencia, se

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 113.

formularon y desarrollaron diversos proyectos, entre los más notables: el Plan de Virginia y el Plan de Nueva Jersey.

De ahí que la asamblea estuviera dividida, por una parte, los Estados con mayor proporción territorial y densidad poblacional presentaron el denominado Plan de Virginia, en el que se planteaba la creación de un poder nacional, dividido en tres niveles de gobierno: el poder legislativo, el cual estaría compuesto por dos cámaras, la primer cámara elegida mediante elección popular en proporción a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados, y la segunda, electa por la primera, a través de los candidatos propuestos por las legislaturas de los Estados; y por último, un poder Ejecutivo y Judicial electo por la Legislatura Nacional.

Del antecedente anterior, Adolfo Arrijo Vizcaino hace una gran distinción de las ideas constitucionales que eran completamente vírgenes para los norteamericanos y que sentarían un precedente político, señalando las siguientes:

1. La necesidad de constituir un Gobierno Nacional que fuera lo suficientemente fuerte para ganarse la obediencia nacional y el respeto en el extranjero.
2. La necesidad de que ese Gobierno Nacional, sin dejar de ser lo suficientemente fuerte, respetara la autonomía política, administrativa, económica y judicial de las antiguas colonias que se convertirían en Estados.
3. La necesidad de equilibrar la representación de los Estados ante el Congreso Federal en consideración a que cada Estado poseía una diferente densidad de población.
4. La necesidad de contar con un Poder Judicial Independiente que pudiera interpretar el significado de la Constitución en cualquier caso específica, sin injerencias indebidas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y/o de los poderes de los Estados; y
5. La necesidad de regular las relaciones de carácter comercial entre los Estados para evitar que el establecimiento de impuestos a residentes de otros Estados dificultara o impidiera el comercio nacional

que se había visto seriamente afectado por el embargo comercial impuesto por Inglaterra como represalia por la Declaración de Independencia.<sup>31</sup>

Ahora bien, retomando el Plan de Virginia como propuesta inicial de la asamblea; los Estados pequeños se manifestaron en desventaja, oponiéndose radicalmente a dicho proyecto y presentaron como contrapropuesta el “Plan de New Jersey” teniendo como punto toral un voto igual para cada Estado, es decir, el mismo número de representantes para todos los Estados en ambas Cámaras; en la misma sintonía, como era de esperarse, el Plan de New Jersey no fue aceptado por los Estados magnánimos.

Es importante señalar que del Plan de New Jersey se instituiría una piedra angular del sistema federal, al implementar la “supremacía del derecho federal” (preexistente en la Constitución) mediante la nulidad de las leyes de los Estados que se opusieran a lo normado, y en el establecimiento de los tribunales y su competencia, para la declaración de dicha nulidad.<sup>32</sup>

La Convención Federal se vio severamente presionada por las ideologías antes planteadas y por la necesidad imperante de lograr una unidad y equilibrio, por lo que requirió de los aportes de un destacado delegado del Estado de Virginia, James Madison, quien con su reconocimiento indudable de ser uno más reconocidos por sus discursos, consideraciones y registros de todos los debates y decisiones tomadas, conciliaría en lo subsecuente los intereses más álgidos y lograría la unificación de ideologías.

La desavenencia suscitada entre los diversos Estados, al no adoptar en su totalidad los proyectos planteados o bien otorgarse concesiones recíprocas, provocó entonces la emisión de un tercer plan denominado Plan de Connecticut, en él que se recogió del Plan de Virginia, la representación proporcional al número de habitantes, pero solo por lo que ve a la Cámara de Representantes o de Diputados, y del Plan de New Jersey acopió el voto igual de cada Estado para la otra cámara, el Senado; así pues, nace otra de las características representativas del

---

<sup>31</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo mexicano Hacia el Siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos, México, Themis, 1999, p. 184.

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 106-107.

federalismo, el sistema bicameral, en el que una cámara representa directamente al pueblo y la otra a los estados (entidades federativas), solucionando con ello, la pugna que ocurría entre lo regional y nacional.

De manera subsecuente después de diversos comités de redacción, asambleas y modificaciones a los preceptos establecidos, con fecha 17 de septiembre de 1787 se promulga la Constitución de Estados Unidos, sin embargo, sólo fue firmada por minoría de delegados, en razón a lo anterior y a diversas oposiciones de los Estados restantes, entre ellas, el continuar con la figura de la Confederación, no pudo ser ratificada.

A causa de ello, y con el objeto de que los Estados restantes se unieran para la obtención de la ratificación, se realizaron en el estado de Nueva York diversas campañas periodísticas, publicándose 85 artículos o ensayos en forma de libro que incluían temas constitucionales, los cuales se conocerían con el nombre del *El Federalista*, obra teórica a cargo de Hamilton, John Jay y James Madison, cuyo propósito y visión filosófica general recaería en dar a conocer la estructura dual del Estado, la forma de gobierno, la distribución de facultades, la unión de estados para la protección de sus intereses conservando su autonomía y delegando su soberanía mediante la representación para formar un solo Estado, etc.; generando como consecuencia la ratificación y formalización de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Por consiguiente, se establece estructuralmente su forma de gobierno en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Las facultades que quedarían establecidas para cada uno de los poderes son resumidas acertadamente por Adolfo Arrijoja, de la siguiente manera:

“Para el Congreso Federal de los Estados Unidos:

1. Crear y recaudar impuestos, derechos, contribuciones y alcabalas.
2. Tomar dinero en préstamo bajo el crédito de los estados Unidos.
3. Regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos estados del país.

4. Establecer una ley uniforme de naturalización.
5. Establecer una ley uniforme de quiebras.
6. Acuñar moneda y regular el valor de esta, así como, de monedas extranjeras y determinar la norma de patrón de pesas y medidas. Estableciendo una sanción que pudiera corresponder en caso de falsificación.
7. Establecer oficinas postales y rutas de correos.
8. Regular y proteger patentes y marcas.
9. Constituir tribunales federales inferiores a la Corte Suprema.
10. Conceptualizar los delitos de piratería, altamar y derecho internacional, así como, establecer su punibilidad.
11. Formar ejércitos y marina de guerra, estableciendo su regulación; declarar la guerra cuando se creyera en riesgo latente. La creación de diversas disposiciones cuando se tuviese que trasladar la milicia para el cumplimiento de las Leyes de la Unión, sofocando las insurrecciones y repeliendo las invasiones.
12. Dictar la legislación necesaria para establecer la sede de gobierno de los Estados Unidos.
13. Dictar las leyes necesarias y apropiadas para el ejercicio de las facultades que correspondan al Gobierno de los Estados Unidos.
14. Dictar leyes necesarias para el retiro de fondos de la Tesorería Federal.

Para el poder ejecutivo:

1. Ser el comandante en Jefe del Ejército y la Armada, así como de la milicia de los distintos Estados, cuando esta última sea llamada al servicio efectivo del Gobierno Federal.

2. Solicitar la opinión, por escrito, del funcionario principal de cada Secretaría del Ejecutivo, acerca de cualquier tema relacionado con los deberes de sus cargos respectivos.
3. Otorgar suspensiones temporales e indultos por delitos cometidos contra los Estados Unidos.
4. Celebrar, con la anuencia de las dos terceras partes del Senado Federal, Tratados Internacionales.
5. Designar, con el consentimiento del Senado, a los Embajadores, a otros ministros públicos y Cónsules, a los Jueces de la Corte Suprema y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyo nombramiento le corresponda con arreglo a las leyes federales aplicables.
6. Presentar iniciativas de leyes federales a la consideración del Congreso y convocar a ambas Cámaras a períodos extraordinarios de sesiones.
7. Presentar informes periódicos al Congreso sobre el estado que guarde el gobierno de la Unión.
8. Recibir a Embajadores y a otros dignatarios extranjeros.
9. Asignar las comisiones de todos los funcionarios de los Estados Unidos; y
10. Cuidar que las leyes sean acatadas fielmente.

#### El Poder Judicial:

1. El poder judicial se confía en una Suprema Corte y a los tribunales menores cuya formación sea ordenada por el Congreso.
2. Se extenderá el poder judicial a todos los casos de derecho y equidad que surjan bajo la Constitución, las leyes de los Estados y los Tratados Internacionales.
3. A las controversias ente dos o más Estados y entre un Estado y los Ciudadanos de otro Estado, o en su caso, entre



ciudadanos de diferentes Estados, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras bajo concesiones de otros Estados y, por último, entre un Estado, a los ciudadanos de este y Estados extranjeros.<sup>33</sup>

Conforme a la redacción anterior, mediante el establecimiento de facultades expresas y de facultades implícitas a favor de los poderes de la Unión en la Constitución norteamericana, y del resumen de las fechas y sucesos históricos señalados, consideramos oportuno indicar que, concordamos, fue en Estados Unidos, en donde se implementa por primera vez en la historia, la forma de estructurar políticamente a una nación de manera formal, es decir, en el establecimiento del modelo del sistema federal.

No es óbice señalar, que de la enunciación anterior, uno de los tantos principios que le otorgó existencia al régimen federal norteamericano derivado del establecimiento y reparto de competencias, y de aquellas que no es posible traspasar, lo fue la denominada “Décima Enmienda” de la Constitución norteamericana, que instauraba lo siguiente: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados respectivamente a los estados o al pueblo”; dicha enmienda se estableció con la finalidad de evitar la preeminencia sobre los estados, es decir, reservando los derechos de soberanía de los Estados, garantizando con ello el principio de “autonomía”.

En síntesis, la idea moderna del sistema federal (recordemos como era considerado el término por los teóricos “clásicos” al inicio de nuestra investigación), ha sido instituida en los Estados Unidos de América.

Las 13 colonias a pesar de contar con libertad para manejarse entre sí estaban subordinadas a la corona inglesa, cuyas circunstancias de rivalidad por el establecimiento de impuestos de manera unilateral para contribuir con la deuda nacional de Inglaterra (como detonante) fue la decisión precisa para que se estableciera el levantamiento de armas y se cortaran los lazos políticos.

---

<sup>33</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, p. 191-193

Conforme a lo anterior y a diversos acontecimientos sociales y políticos como lo fue la Revolución Francesa y sus ideales de igualdad y fraternidad, las colonias se vieron influenciadas y obligadas a elaborar una nueva organización política poniendo la libertad humana como fin de esta. No obstante, la parte central de argumentación de esta nueva y original estructura, lo era en términos estrictamente constitucionales, al intentar establecer una unidad sin dejar de existir de manera autónoma (la idea de James Madison conocida como federalismo dual), en la que se deberían de establecer competencias estrictamente definidas y separadas a través de la división de poderes.

Gracias a los escritos detallados que tuvieron a bien inscribir “los federalistas” y que consecuentemente generaron la ratificación de la Constitución norteamericana, constituye la exposición y defensa clásica de la Constitución, a más de que es posible entender los principios del régimen federal como: soberanía, separación de poderes (concesión de facultades expresas), y, por último, la supremacía judicial por medio la revisión judicial, principios que se han desarrollado cómo verdaderas instituciones jurídicas hasta ahora.

### **1.2.2. Surgimiento del Federalismo en México**

Los orígenes del federalismo como lo hemos señalado anteriormente conservan diferentes elementos y características, tanto en acepción conceptual, así como, en cuanto a su forma estructural y de forma de organización del Estado. Dependiendo del enfoque y visión en que se conciba al federalismo, pudiera entenderse desde un aspecto sumamente rígido y sistemático, o bien, desde una consideración amplia, pudiéndose señalar bajo esta última, que cualquier sistema estructural de Estado, pudiera tener elementos o distintivos del régimen federal.

En este sentido, podremos considerar que México, ha adoptado características y elementos que han definido su régimen como federalista, cuyos elementos se han caracterizado por ser únicos en el mundo (como lo es, el federalismo en su esencia).

Indudablemente debemos de aceptar, que existieron influencias idealistas y novedosas de la época, que inyectaron y germinaron a el establecimiento del régimen federalista en nuestro país.

En este contexto, existen diversas posiciones encontradas respecto del surgimiento del federalismo en México, desde quienes afirman que fue una copia implementada, o bien, quienes ostentan que se posee un federalismo autóctono.

Al respecto se han realizado diversos estudios comparativos, tanto desde su concepción estructural básica, así como, en un sentido de estricto derecho constitucional. Toni Jaeger Fine y diversos autores en la obra titulada “México y la Constitución de 1917- Influencia extranjera y trascendencia internacional (primera parte”, realizan un minucioso estudio mediante la emisión de ensayos de carácter científico en el que se plasman, la historia del constitucionalismo mexicano y la génesis política y social de nuestra carta magna.

Toni Jaeger ofrece una visión detallada de la influencia de la Constitución de los Estados Unidos Americanos en México y la Constitución de 1917, profundizando desde su aspecto histórico general, hasta la sistematización estructural y articulada de ambos sistemas por materia específica.

En este ensayo, se reconoce indudablemente la influencia en los redactores de la Constitución de 1917, pero también en los documentos predecesores, como lo fue en la Constitución de 1814, 1824 y 1857. Así pues, refiere, que los numerosos paralelismos y comparativas de ambas constituciones, mexicana y estadounidense, instituyen que México determinó una forma federal de gobierno en un aspecto formal, a partir de la emisión de dichos documentos, pues si bien, ya se habían sentado los ideales revolucionarios, no se formalizó, hasta la redacción de las Constituciones de los líderes latinoamericanos y de la similitud de las historias represivas de la época, pues el modelo norteamericano resultaba viable ante la necesidad inmediata que se vivía en nuestro país.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Fix- Zamudio, Héctor y Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *México y la Constitución de 1917, Influencia extranjera y trascendencia internacional, primera parte*, Senado de la República- LXIII Legislatura, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituciones de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2017, pp. 141-196, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33350.pdf>.

La instauración del sistema federal en México surge con base a los principios originarios del modelo, el republicanismo, un gobierno nacional con separación de poderes, y un sistema de pesos y contrapesos.

Bajo esta tesitura, de la Constitución de 1814 aún y cuando no se hubiese puesto en práctica, se rescata que, en la asamblea política convocada en el país, se refieren los nombres de Jefferson y Paine, así como el reconocimiento inspiracional de las constituciones norteamericanas. En la Constitución de 1824, se establece una similitud con el modelo estadounidense, en cuanto a la instauración de una República federal con un gobierno nacional, compuesto de tres poderes: una cámara nacional bicameral, un presidente electo y un poder judicial con una corte suprema. Por último, de la Constitución de 1857, se recogería de la de 1824, los aspectos más relevantes referente al senado y al poder judicial, y, por último, la estructura política y la concepción de “democracia” de Alexis Tocqueville.<sup>35</sup>

Los matices antes mencionados, son elementos que en su conjunto hacen determinar, que el Estado mexicano cimentó su régimen federalista en cuanto a su aspecto formal, en las fechas y documentos descritos, pues significaron un cambio de paradigma y aportaron principios fundamentales del federalismo.

Recordemos que la situación álgida que se vivía en aquella época en nuestro país sobreviniente de un gobierno unitario monárquico que, junto con la desigualdad económica y social, no escaparía de las ideas liberadoras de la Revolución Francesa y de la independencia norteamericana, así como de la preocupación de constituir un estado soberano y un gobierno propio como estado independiente, pues se gesta en tiempos de incertidumbre, donde el federalismo era el único medio posible, para implantar un sistema democrático sustentando en las ideas de libertad e igualdad de los individuos.

De ello nos resulta necesario admitir, que nos sería imposible detallar los aspectos precisos que condujeron a la discusión y aprobación del modelo federalista, sin embargo, mencionaremos algunos elementos distintivos que consideramos oportunos como antecedentes históricos que permitieron que el estado mexicano se inclinara por un sistema federal.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 142-146.

Diversos autores refieren, que el camino hacia el establecimiento e implantación del régimen federal en México, se entrafía naturalmente de forma indirecta en las diputaciones provinciales establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812; en su obra *La diputación provincial y el federalismo mexicano* de Nettie Lee Benson, advierte que, el reconocimiento de las diputaciones provinciales donde su integración y constitución se ensalzara el principio democrático al ser órganos representativos y de independencia política para cada provincia, proveyó para que ilustres destacados como el diputado Ramos Arizpe, propusiera y abogara por los derechos de las Américas y defendiera fehacientemente el sistema independiente que habría de colegiarse posteriormente en la Constitución de 1824<sup>36</sup>.

Por consiguiente, durante este periodo, las diputaciones provinciales buscaron afanosamente que el gobierno Nacional, de tipo centralista, reconociesen su existencia y autonomía, propugnando que nuestro país vetara el vínculo de dependencia que lo unía con España y se adoptase el sistema federal.

De ahí que, para Nettie Lee, el federalismo mexicano no fuera una adopción de imitación norteamericana como se preconcebía, sino una consecuencia natural de tradición jurídica e institucional que se gestó con la constitución de las diputaciones provinciales, creando un paradigma y modificando con ello, las ideas y posturas clásicas del régimen federal mexicano y su surgimiento.

En efecto, siendo consecuente con esta postura, al hablar de Miguel Ramos Arizpe y su influencia en el régimen federal mexicano, se debe enfatizar en que era un hombre de ideales progresistas, que pensó que el sistema federal (con visión norteamericana) por el cual se luchó durante muchos años, traería progreso y mejoría al país, de tal suerte que, el papel que juega en la implementación de dicho sistema federal es sumamente importante, esto se puede constatar con el simple hecho de revisar los diarios de sesiones de las Cortes de Cádiz en donde se hace patente su pensamiento de forma muy notable.

Bajo esta tesitura algunas de las características distintivas de su pensamiento regionalista fueron: la distinción entre confederación y federación; la

---

<sup>36</sup> Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, 2ª ed., trad. de Mario Á. Zamudio Vega, México, El Colegio de México, UNAM, 1980, p. 21, disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/la-diputacion-provincial-y-el-federalismo-mexicano/>.

cohesión entre soberanía de la nación y la existencia de entidades soberanas (como estados miembros) en cuanto a su gobierno interior; la descripción de funciones del sistema bicameral; el proceso de elección y su naturaleza; la esencia de la Constitución federal y las constituciones locales; y un sinnúmero de preceptos jurídicos que sentarían las bases constitucionales del sistema federal mexicano.

A causa de, ha sidopreciado doctrinalmente como el padre del federalismo mexicano, pues fraguaría con determinación, la idea de dar una forma política y jurídica a la nación, salvaguardando su integridad, y viendo en esta forma de estado de carácter federal, la descentralización gubernamental como solución a los problemas existentes. Así pues, no se le distingue únicamente por la cantidad en sus intervenciones magistrales, sino en la calidad de estas, de tal suerte que, su pensamiento y acción, es el germen interno más importante en la implementación del régimen federal que hasta nuestros días rige la vida política, jurídica y social del país.

Del examen anterior se advierte que, con estos antecedentes de organización política, se había fortalecido un sentimiento regionalista contrario al regreso del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el vasto territorio del antiguo virreinato. La forma republicana federal de gobierno se convirtió en la opción de aquellos que querían pertenecer a una nación grande y fuerte sin sacrificar su autonomía local<sup>37</sup>.

En efecto, en su orden cronológico, se han referido diversos sucesos históricos que precedieron como detonante en la emancipación de México, en los que, en su conjunto, con la permanente guerra y desigualdad preponderantemente económica y social, determinarían el reconocimiento e instauración del régimen federal, estableciéndose sobre bases jurídicas, el poder político del nuevo Estado.

A decir verdad, a pesar de que ya se habían preconcebido e instaurado principios federalistas provenientes de un Congreso Constituyente, por así decirlo (denominadas en la época como “diputaciones provinciales”), no se había referido en documento alguno, de manera formal, la concepción específica de “federalismo”

---

<sup>37</sup> Estrada Michel, Rafael, *Miguel Ramos Arizpe: provincialismo responsable, federalismo en formación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 2-3, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/13.pdf>.

o de “régimen federal”. De ahí que deba arribarse a la conclusión de que, el primer instrumento constitucionalmente hablando, que da origen y materializa al régimen federal, deviene de la Constitución de 1824 en la que se establece el sistema federal como base de la organización de la República.

### **1.2.3. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la Constitución de 1824 y el inicio formal de nuestro sistema federalista**

Una vez consumada la independencia, (a pesar de avivarse las gestiones de las provincias con Ramos Arizpe en la Constitución de Cádiz), en nuestro país se avecinaban desconciertos y años de ambigüedad, pues no surgirían en las convocatorias, ni en las juntas del primer congreso constituyente, las figuras de Estados independientes, sino un Estado Unitario que correspondía al antiguo virreinato, puesto que, los diputados del primer Constituyente únicamente mandarían a sus representantes, los cuales celebrarían un pacto con las provincias del virreinato en donde se declararían unidas al nuevo Estado unitario, pero no en su calidad de entidades autónomas<sup>38</sup>.

Al respecto, es importante señalar, que existían preferencias político-ideológicas, por una parte, los centralistas, quienes refutaban la división de estados independientes que lucharían por dotarse de estímulos propios, mediante el restablecimiento de un gobierno central fuerte, pues veían en el modelo federalista, un desavenencia, por la lucha armada que imperaba y por la inminente intención expansionista de Estados Unidos; y, por otra parte, los federalistas, quienes defendían la forma de organización del Estado mexicano mediante el establecimiento del régimen federal que previamente le habría resultado al gobierno norteamericano y ante la debilidad resultante del gobierno central.

No obstante, debido a las desavenencias de las corrientes ideológicas y por la imposición de Iturbide como emperador, detonarían en la disolución del Congreso y erigiéndose en su lugar, una Junta Nacional; por tales hechos, se suscitaría la rebelión de Casa Mata en el año de 1823 encabezada por Santa Anna que

---

<sup>38</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 109.

desconocería a Iturbide como emperador y proclamaría la “República”; esta última proclamación, figuraría como un elemento esencial de oposición al régimen monárquico impuesto.

El gobierno de Iturbide tuvo una efímera duración y ante su abdicación, se lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo congreso, sentando las bases para la elección de diputados y la conformación de la legislatura. En dicho congreso, se discutiría la nueva forma de gobierno, en la que su construcción no radicaría en la de salvaguardar la unión (como lo es en el caso del modelo norteamericano), sino, el poder descentralizar a los estados, otorgando para ello un ejercicio absoluto de la soberanía y autodeterminación, así como el desprendimiento total del yugo extranjero; en consecuencia, autores como Ignacio Burgoa y Nettie Lee, afirmarían que con la adopción del Plan de Casa Mata, se sentaría la base del federalismo mexicano, al manifestarse un supuesto político e ideológico primordial del modelo federal, la esencia de su propia autonomía, pues las provincias al adherirse al Plan asumirían su dominio absoluto.

Del establecimiento de ese gobierno provisional y de la convocatoria de un Congreso Constituyente, las fuerzas políticas dispersas se unificarían y consecuentemente determinarían la publicación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la que se instituirían las bases fundamentales para la consolidación formal del federalismo, esto es, a través de la instauración de la República y la adopción de la forma federal de Estado, y posteriormente, la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Es importante señalar, que las bases constitucionales para la consolidación del federalismo como una nueva forma de gobierno que se instauraron de manera determinante a través de las asambleas constituyentes del México independiente, fueron preponderantemente influenciadas por Maquiavelo, Hoobes, Locke, Bentham, Montesquieu y Rousseau (solo por mencionar algunos notables); pues, como bien lo indica Emilio Rabasa en su obra *La evolución constitucional de México*, a pesar de la carencia de obras y libros traducidas al castellano que llegaban a la Nueva España, las principales corrientes del pensamiento político revolucionario de la época se habían infiltrado por la Constitución española y difundido a través de la



independencia. Dichas ideologías a pesar de ser antecedentes históricos, en ocasiones, hasta remotos, integrarían el pensamiento en la realización de la obra constitucional de 1824, tal como lo relataría específicamente Emilio Rabasa en sus escritos, realizando una comparativa de ideologías y su aplicación en el pensamiento mexicano a través de las citas en las asambleas de los constituyentes<sup>39</sup>.

Después de este pequeño aporte introductorio y retomando los sucesos cronológicos que determinaron este cambio de paradigma, nos inclinaremos por recordar, que las provincias, ante la abdicación de Iturbide, quedaron independientes y se sostenían bajo la dirección de sus diputaciones, por lo que rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como convocante.

La asamblea, por su parte, tuvo que ceder paulatinamente ante los conflictos separatistas de las provincias, de esta forma, a propuesta de José Ma. Bocanegra, destacado jurista, se acordó formular inmediatamente las bases constitucionales y expedir después la convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución, sin embargo, en fechas posteriores, se cambiaría la determinación anterior, el cual habría de ser aprobado por 71 votos, contra 33, referente a la formación desde luego, de la convocatoria y la publicación posterior de las bases de una República Federativa<sup>40</sup>.

Consecuentemente después de haber sido aprobada la convocatoria, la asamblea pasaría a ocuparse de las bases constitucionales, presentando en ese sentido, un proyecto con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de fecha 28 de mayo de 1823, el cual sería elaborado por un comité del Congreso, siendo los autores más destacados: José Cecilio del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y Lorenzo Zavala.

José Cecilio Valle fue considerado el principal autor del plan, no sólo por la presentación del mismo, sino por sus notables intervenciones<sup>41</sup>; la preparación y

---

<sup>39</sup> Rabasa, Emilio O., *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 100, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1470-la-evolucion-constitucional-de-mexico>.

<sup>40</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 146.

<sup>41</sup> *Idem*.

elaboración del proyecto se alargó por dieciocho días en casa de Servado Teresa de Mier o padre Mier (político liberal), en el sentido de que, a petición de este, se opta por reunirse la comisión en secreto para su estudio, puesto que, la oposición imperante, estaba en contra del constituyente y solicitaban la designación de un nuevo congreso, causando la indignación de Mier. El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sin embargo, sus ventajas, las ponderó Teresa de Mier en el siguiente Congreso y, Bocanegra afirmaría que influyó en la posterior Constitución de 1824.

En cuanto a la inclinación al federalismo el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana fundamentalmente señalaba lo siguiente:

“El congreso de diputados elegidos por la nación mexicana reconociendo que ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre, si él mismo no se los ha dado: que ninguna nación puede tenerlo sobre otra nación, si ella misma no se lo ha otorgado: que la mexicana es por consecuencia independiente de la española y de todas las demás, y por serlo tiene potestad para constituir el gobierno que asegure más su bien general, decreta las bases siguientes a la constitución política”.<sup>42</sup>

Estableciéndose de la siguiente manera:

“1º. La nación mexicana es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España que forman en todo político.”

Así mismo, los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes. Sus derechos son:

“...1º. Profesar la religión católica, apostólica romana, como única del Estado.

2º. Respetar las autoridades legítimamente establecidas.

3º. No ofender a sus semejantes.

4º. Cooperar al bien general de la nación.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 147

Los derechos de los ciudadanos son elementos que forman los de la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquélla. La soberanía de la nación, única inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la nación mexicana es una república representativa y federal...<sup>43</sup>.”

De la redacción anterior, se puede inferir que, se establece ya la estructura republicana y federal; a más de que en dicho proyecto se impregnarían elementos constitucionales y estilos propios de Ignacio López Rayón o de los Sentimientos de la Nación suscritos por José María Morelos, referentes a la concepción de soberanía (en sentido amplio).

Otra disyuntiva se presentaría a lo largo de los debates, con relación a las nuevas atribuciones conferidas al congreso y las diputaciones provinciales, pues se rechazaba al senado como representación de las entidades federativas y por ende al congreso constituyente reconociéndose únicamente como convocante.

Las diputaciones provinciales estarían divididas, algunas optarían por el régimen federal proclamando su plena autonomía, como lo fue Guadalajara, y, por el contrario, aquellas que se pronunciaron en contra del federalismo, crearían una dispersión a gran escala.

Así pues, al establecerse diversos actos y asambleas en diversas entidades (en oposición), se empezaron a conformar pequeños proyectos republicanos (por así decirlo), pues deseaban garantizar las facultades ya conferidas a través de la lucha armada, y, por ende, no aceptarían el sometimiento a la autoridad central de la nueva República.

En este tenor, se tuvieron que considerar las aportaciones realizadas por las provincias para poder coadyuvar al fortalecimiento de la unidad nacional. De ahí que se concediera otro de los antecedentes federales directos de nuestro régimen federal, de fecha 12 de junio de 1823, en el cual, el congreso expide como el

---

<sup>43</sup> *Idem.*

denominado “voto del congreso” para asegurar el régimen federal. Este importante documento de la organización política mexicana establecía: “El Soberano Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que la constituya”. Decreto de 12 de junio de 1823<sup>44</sup>.

Así pues, el nuevo congreso constituyente vendría a remplazar al anterior, en el ímpetu de expedir la Constitución, reuniéndose solemnemente el 7 de noviembre de 1823 y cerrando sus sesiones el 24 de diciembre de 1824.

En dicho congreso, el grupo federalista estuvo representado por Don Miguel Ramos Arizpe siendo nombrado presidente de la comisión de la Constitución, y, a cargo del grupo centralista, Fray Servando Teresa de Mier. A causa de, el 20 de noviembre la comisión presentaría el Acta Constitucional, cuya finalidad era el asegurar el sistema federal, siendo aprobada casi sin variantes el 31 de enero de 1824 con la denominación *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, en el que se establecerían los lineamientos para conformar al Estado mexicano, cuyo artículo 5º prescribiría: “*La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*”<sup>45</sup>. Por cuanto que, el maestro Felipe Tena considerara este acto, como la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, al aparecer por primera vez los Estados federados.

Una vez dictada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el segundo Congreso Constituyente se dio a la tarea de discutir la nueva Constitución el 1º de abril de 1824. A pesar de que la mayoría de los Diputados estaban decididos por la adopción del Régimen Federal, puesto que además así lo establecía el artículo 5º del Acta Constitutiva, había, sin embargo, algunas voces disidentes que señalaban la inconveniencia de adoptar el régimen federal para la nueva nación.

Dentro del grupo liberal se distinguían Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón y Juan Bautista Morales.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 153-154.

Por los conservadores se hacían oír José María Becerra, Carlos María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier. Por parte de los conservadores las ideas más sobresalientes que se expusieron eran invocando a Rousseau y su contrato social, argumentando que no era voluntad general de la nación el constituirse en la república federada, ya que existían aún Borbonistas, centralistas e Iturbidistas y que, por tanto, cuando existía voluntad general no podía haber más que un partido y que lo cierto era que la nación no estaba del todo convencida de la conveniencia de adoptar el régimen federal<sup>46</sup>.

Los principales argumentos de los liberales eran que debía adoptarse el régimen federal porque efectivamente era la voluntad general de la nación y por las presiones que recibían de los estados que ya se habían pronunciado por esa forma de organización. La federación les permitiría las provincias evitar el absolutismo y la tiranía que había imperado hasta entonces, la abrumadora mayoría de los diputados liberales dio frutos y aprobó el proyecto de la Constitución Federal el 3 de octubre de 1824 con el nombre de Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Se ha criticado a esta Carta que carecía de derechos fundamentales; sin embargo, tiene el mérito de haber sido la primera norma sobre la cual se abriría el cauce del México independiente<sup>47</sup>.

La Constitución de 1824 constaba de 171 artículos divididos en siete títulos, los dos primeros referidos a su forma de gobierno y la adopción de la religión; teniendo una vigencia de 11 años de 1824-1835. En ella se estableció que sólo podía ser reformada hasta el año de 1830 (artículo 166)<sup>48</sup>.

De manera sintetizada del texto positivo, quedarían asentadas las siguientes adiciones al Acta Constitutiva:

“Forma de gobierno. La forma de República representativa popular federal y la religión- católica, apostólica, romana- de que trató la primera parte del Acta, son repetidas y adoptadas en los títulos I y II de la Constitución (artículos 4°. Y 3°.,

---

<sup>46</sup> Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 15, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/431/4.pdf>

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 18.

respectivamente). Igual ocurriría con la división de poderes de la Federación, que en ambos documentos lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 9°. Del Acta y 6° de la Constitución).”<sup>49</sup>

Puntualizaremos que del artículo 6° establecido en el Acta Constitutiva de la Federación, con relación a la soberanía de los estados, y por ende el federalismo, se discerniría mediante acaloradas discusiones, un principio esencial y parte fundamental de nuestra investigación, con relación a la “autonomía” de los estados, disponiéndose su aprobación mediante la inserción de “Estados independientes, libres y soberanos”.

Por lo que ve a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, mencionaremos los artículos en que se estableció la forma de gobierno y lo que resulta trascendente a nuestro tema de estudio:

El artículo 4° establece: la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

El artículo 49 fracción III, expresa que: las leyes y decretos que emanen del congreso general tendrán por objeto: mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta constitución.

Artículo 5° las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, cit., p. 168.

En este instrumento constitucional el entorno del sistema federal es muy claro, ya que las facultades de los estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno. Asimismo, las legislaturas eran el factor determinante en la elección del ejecutivo.

El artículo 157 del ordenamiento en comento señalaba que el gobierno de cada estado se dividirá, para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con lo cual se asentó un golpe al centralismo colonial. El Artículo 171, establecía: "...jamás se podrán reformar los Artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva, que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta..."<sup>51</sup>

Finalmente destaco que de los constituyentes más notables de este ordenamiento constitucional encontramos a los legisladores preclaros del talle de: Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, Fray Servando Teresa de Mier, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Lorenzo de Zavala, José María de Izazaga, haciendo un total de 97 diputados, quienes promulgaron este importante instrumento constitucional<sup>52</sup>.

En síntesis, como resultado de su promulgación, se conformó una República dividida en diecinueve estados, cinco territorios dependientes del centro, y el Distrito Federal; del que, con plena autonomía, cada estado elegiría su gobierno y congreso, cuyo gobierno se instituiría en tres poderes para su ejercicio: ejecutivo, legislativo (bicameral) y judicial.

En conclusión, desde la germinación del movimiento independentista y de las aportaciones de los más notables predecesores, se quedarían plasmadas las ideologías y fundamentos que en diversos documentos provenientes de las asambleas, debates o leyes, conducirían a que se estableciera y sistematizará la forma en que se regiría la vida del Estado mexicano; que si bien, fue una constante lucha político-ideológica, sentaría las bases y principios de la República (pensamiento liberal de la época), federación (organización política moderna), soberanía (mediante la atribución directa a la nación), gobierno representativo

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 191.

<sup>52</sup> *Ibidem*, P. 194.

(incluyendo el término “popular”) y otro tantos como pueblo, nación, religión, autonomía, etc., que culminarían en el diseño y establecimiento del régimen federal mexicano, que aún y cuando se coincide, tuvo influencia directa de diversos sistemas políticos y pensadores ilustres internacionales, no obsta, para el reconocimiento de la consolidación de los intereses más álgidos y de la materialización del federalismo en México.

#### **1.2.4. El federalismo en la Constitución de 1857**

La efímera vigencia de la Constitución de 1824 a lo largo de doce años se caracterizó por la imposición de las fuerzas radicales del militarismo y no en razón a que se tuviera un proyecto de Nación endeble, en este orden de ideas, realizaremos un recorrido introductorio de los hechos que acontecieron al restablecimiento del federalismo en la Constitución de 1857.

Como señalamos, la Constitución política de 1824, sin duda se origina y caracteriza, por el enfrentamiento constante entre federalistas y centralistas, de ahí que, durante el periodo de 1823 a 1835 estuvo gobernado por dos triunviratos y nueve presidentes.

Este documento constitucional es el primer instrumento que establece el México independiente y adopta como ya se dijo, un sistema federal representativo, estableciendo la división de poderes tanto para la federación como para cada una de las entidades federadas.

No obstante, las constantes luchas ideológicas propiciaron junto con la presión de la iglesia y las fuerzas radicales, reclamar al congreso el orden sociopolítico; de esta forma, el entonces Santa Ana, por medio del presidente interino Miguel Barragán, suprime el régimen federal que se había adoptado, comenzando con lo anterior una nueva etapa en la vida política de la nación.

Posterior a la guerra armada por la independencia y de la guerra político-ideológica, previas a la constitución del nuevo gobierno, todo hacía pensar que vendría la paz y la prosperidad; la situación política del país seguía convulsionada pues no se alcanzaba aún la estabilidad esperada, nada más lejos de la realidad, pues si bien alternaron exiguos periodos de tranquilidad con los de agitación, fueron



más éstos y ejemplo palpable de ello fue el nulo respeto a la prescripción del artículo 166 de la recién alumbrada Constitución de 1824, que prohibía toda iniciativa de reforma y que si se presentaban, deberían tomarse en cuenta hasta el año de 1830<sup>53</sup>.

La Constitución de 1824 tendría vigencia hasta el 15 de diciembre de 1835, pues tampoco se respetó la determinante prohibición que en su Art. 171 prescribía: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establece la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno...”<sup>54</sup>.

El mismo 15 de diciembre de 1835 se expiden las “Bases Constitucionales” señalando en su artículo 3º:

*“...El sistema gubernativo de la nación es republicano, representativo popular...”*, se había suprimido “*federal*”<sup>55</sup>.

Las “Bases Constitucionales” antecederían a las llamadas “Siete Leyes” que, a los 15 días, es decir, el 29 de diciembre de 1835, se convirtieron en la nueva Constitución mexicana de 1836 que, aun cuando de corte netamente centralista, dejó subsistente la figura cameral del senado, pierde su esencia federalista para preservarse como figura decorativa y refugio aristocrático de la época. Así la Sexta Ley que establecía el centralismo al dividir la república en departamentos, distritos y partidos, había fenecido la república federal, constituyendo ello un triunfo del conservadurismo.<sup>56</sup>

El politólogo Jesús Reyes Heróles, en su obra *El Liberalismo Mexicano*, ha consignado esta era de oscurantismo y excesos de voluntad de un sólo hombre, como la etapa de “la sociedad fluctuante”, porque, ciertamente a la luz del análisis histórico de nuestros días, fue una etapa de reacomodo de la clase dirigente y

---

<sup>53</sup> Mijangos y González, Pablo, “El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836”, *Revista Jurídica*, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, pp. 2 y 3, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.htm>.

<sup>54</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, cit., p. 193.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 202 y 203.

<sup>56</sup> *Idem*.

privilegiada, que se veía debilitada por el federalismo practicante de una sociedad ávida de libertad y de autonomía en su destino<sup>57</sup>.

Consecuentemente, el llamado “Plan de Tacubaya” da término a la Constitución de 1836 y convoca a un Constituyente más; electos los diputados al mismo con mayoría liberal, es disuelta la Cámara por Decreto<sup>58</sup>. El Ejecutivo designa una Junta Nacional Legislativa que:

- Elabora la Carta Constitucional Centralista, conocida como las “Bases Orgánicas”.
- La constituyen 80 miembros designados por el Ejecutivo (Nicolás Bravo).
- La Junta Nacional Legislativa da origen a un legislativo aristocrático, sobre todo por lo que se refiere a la Cámara de Senadores.
- Los Diputados en menor grado, aun cuando requerían de contar con una renta alta para ser designados.
- Los electores tenían restricciones (elección indirecta) y los gobernadores de los departamentos son designados por el presidente de la República<sup>59</sup>.

Las pugnas entre liberales y conservadores y el tenaz trabajo de los federalistas puros, creyentes en la Carta de 1824, precipitaron que las bases orgánicas, al ser desconocidas por el Plan de San Luis, fueran de corta vigencia<sup>60</sup>.

Producto de la permanente inestabilidad interna, con prelación al Constituyente de 1857, se publicaría un decreto para restaurar el federalismo de fecha 22 de agosto de 1846 denominado el “Plan de la Ciudadela”, disponiendo la forma de constituir un nuevo Congreso, que estaría conformado por representantes

---

<sup>57</sup> Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano, la integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, disponible en: [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/el\\_liberalismo\\_mexicano\\_-\\_jesus\\_reyes\\_heroles.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/el_liberalismo_mexicano_-_jesus_reyes_heroles.pdf).

<sup>58</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, cit., p. 403.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 405 y 406.

nombrados según la Constitución de 1824, de esta forma, se expide el Decreto prescribiendo: “...mientras se pública la nueva Constitución regirá la de 1824...”<sup>61</sup>.

Dicho decreto estaría vigente hasta el 5 de enero de 1853, en razón al golpe de estado instaurado por Santa Anna en el que se titulara como “Alteza Serenísima”.

Al restablecimiento del régimen federal, los departamentos serían suprimidos y se reintegrarían las figuras de estados, quedando establecido en la expedición del Acta de Reformas, bajo la dirección de Crescencio Rejón, apoyado por Lafragua, Comonfort, Gómez Farías, entre otros.

Consecuentemente, Juan Álvarez proclamaría el 1° de marzo de 1854 la “Revolución de Ayutla” cuyo objeto preponderante sería el derrocamiento del gobierno conservador y la caída de Santa Anna, y por consecuencia, el restablecimiento al régimen constitucional federal de 1824; prelude indubitable de su implantación definitiva en la Constitución de 1857.

Ante el triunfo revolucionario, Juan Álvarez convocó al nuevo Congreso Constituyente, antes de declinar a favor de Comonfort, el 22 de octubre de 1855, mismo que inauguró este último el 18 de febrero de 1856, quedando dicho Congreso bajo la presidencia de Ponciano Arriaga<sup>62</sup>.

En consecuencia, después de la lucha constante entre los bandos ideológicos y partidos contendientes, se promulgaría el 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1857 estaba conformada por 8 títulos y 128 artículos, fue similar a la de carta magna de 1824, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa, la cual constaba de veinticinco estados, un territorio y el distrito federal<sup>63</sup>.

Finalmente, el artículo 40 de la Constitución de 1857 quedó en los términos siguientes: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en

---

<sup>61</sup> Benítez Treviño, Humberto, *Vigencia y prospectiva del federalismo mexicano: nueva relación entre federación, estados y municipios*, pp. 4-5, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2696/11.pdf>

<sup>62</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, cit., p. 487.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 604-606.

todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

De los aspectos más relevantes que superaron la Constitución de 1824, sin duda alguna fue la relacionada con la parte dogmática, en la que se asentarían los Derechos del Hombre y del Ciudadano como los llamarían los franceses, en los primeros 29 artículos del estatuto, pues aun y cuando los podemos encontrar redactados en diversos tintes y pensamientos de las anteriores cartas, no estaban expresamente señalados.

No obstante, otros numerales serían también punto de atención jurídico-constitucional por su creación o adhesión, como los siguientes: el artículo 2° prohibiría la esclavitud, parte novedosa, al no ser contemplado ni en el ordenamiento de 1824 ni por la Constitución Norteamericana; el artículo 3° con referencia a “la enseñanza es libre”; el artículo 4° referente a la libertad laboral; artículo 5° en el que se dispuso que nadie podría ser obligado a prestar trabajos personales-intrínsecamente relacionado con el artículo anterior en razón a la prohibición de la esclavitud; el derecho de tránsito establecido en el artículo 11; la garantía del “debido proceso” dispuesto en los artículos 13 a 24, etc. Por consiguiente, también se incluyeron prohibiciones, por señalar algunas, los monopolios y el registro de correspondencia, así como la obligatoriedad de dar alojamiento a militares.<sup>64</sup>

Otro precepto constitucional para considerar lo es con referencia a la figura jurídica denominada “suspensión de garantías”, disposición que no fue contemplada en las constituciones de 1824 ni 1836, sino, hasta las “Bases Orgánicas de 1843”, que en su artículo 198 establecía la posibilidad de suspender derechos fundamentales.

Figura similar, sería contemplada en esta Constitución de 1857 mediante la emisión del artículo 29 constitucional, la cual refiere, la suspensión de garantías en

---

<sup>64</sup> Paoli Bolio, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI, a cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Senado de la República, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 135-138, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/13271/constitucionalismo-en-el-siglo-xxi-a-cien-anos-de-la-aprobacion-de-la-constitucion-de-1917-coleccion-inehrm.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

los casos de perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan en peligro o conflicto; dicha suspensión correría a cargo del presidente de la República de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión.<sup>65</sup>

Una vez señalado lo anterior, creamos hasta aquí una visión histórica general y un tanto comparativa, para continuar a una particularidad que creemos fundamental en nuestra investigación, la relacionada con el tema de distribución de competencias.

El sistema de distribución de competencias en México permite la coordinación, adhesión o empalme en la ecuación del sistema federal; tema bastante complejo, pero que se desencadena en debates e inquietudes constreñidos en las sesiones del constituyente de 1856 y que considero oportuno señalar, con relación a la fórmula denominada “federalismo dual” establecida en el artículo 124 de nuestro precepto constitucional vigente, la cual configura un sistema de “rigidez” en la que se determina cuales competencias corresponden a la federación y cuáles a las entidades federativas.<sup>66</sup>

El antecedente histórico inmediato del artículo 124 constitucional, se encuentra establecido en el artículo 80 del primer proyecto de Constitución de 1842 (puesto que no fue contemplado en la de 1824), que a la letra disponía lo siguiente: *“Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos”*.<sup>67</sup> Este principio que enmarca que una facultad que no está específicamente atribuida a los órganos centrales se reservaría a los estados, sería considerada en las constituciones posteriores de 1857 y de 1917.

La idea de un sistema “rígido” estaría apreciada por las razones expuestas en el voto particular de Mariano Otero en el año de 1847, en las que con base al tiempo vivido, el Congreso en repetidas ocasiones habría utilizado sus intereses partidistas en cuanto a su régimen interior a su conveniencia; cuanto más, apenas reinstalado el federalismo, algunas legislaturas habrían decidido adoptar y aceptar

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 47

<sup>67</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, *cit.*, p. 322.

las leyes del congreso, otras desobedecerlas en su totalidad, otras inclusive con asumir la soberanía que intuían se les había desprendido; ante tales razones, se debería de establecer la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados solo a los estados en los objetos expresamente designados en la Constitución, por lo que con ello se garantizaría la soberanía de los estados.<sup>68</sup> Consecuentemente, aun y cuando diversos documentos constitucionales posteriores dispondrían dicho numeral y los razonamientos de Otero, no se contemplaría la fórmula de reserva a favor de las entidades, como surgiría después.

En el mayo de 1856 en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, se establecería que, de acuerdo con la situación de emergencia y algidez vivida, se dispondría lo siguiente: *“Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3° del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco”*.<sup>69</sup>

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio del mismo año, se antecedería la influencia norteamericana similar a la denominada “décima enmienda”, quedando establecido de la siguiente manera: *“Las facultades o poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados o al pueblo respectivamente”*. La inserción de la fórmula se debatió en la sesión del 10 de septiembre de 1856, en donde el diputado Ruiz propuso, en primer lugar, que la palabra “poderes” podía suprimirse, por ser redundante; en segundo lugar, se suprimiera la palabra “pueblo”, debido a que, de acuerdo con otros artículos de la Constitución, se había ya decidido que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de la Unión o de los estados, siendo aprobadas las propuestas por el Constituyente, quedaría inserta en el artículo 117 de la Constitución de 1857, de la siguiente manera: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta*

---

<sup>68</sup> Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, pp. 51-52

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 53.

*Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.* La cual se mantendría incólume en el artículo 124 de la Constitución de 1917.<sup>70</sup>

De los antecedentes anteriores y de las ideas plasmadas por los constituyentes, se dejaría en entredicho un problema relevante de la teoría del Estado federal que iremos reflexionando a lo largo de la investigación; como expresara José María Serna, *si las limitaciones de la federación han quedado expresamente estipuladas y acotadas en el artículo 124, ¿cómo deberá de entenderse las que se definen en reserva para las entidades federativas?*, si bien, concluye en que éstas reservas no deben de ser consideradas con alcance absoluto o ilimitado, si deberían de estar detalladas, más aún, en la época en la que vivimos.

### **1.2.5 La articulación del federalismo en la Constitución de 1917**

Después de la restauración del federalismo, iniciaría otra álgida inestabilidad política en el país durante el presidencialismo de Porfirio Díaz, pues se efectuarían diversas reformas a la Constitución de 1857 que mantendrían una dictadura denominada comúnmente “porfirista” que duraría treinta años. No obstante, el país atravesaba diversas situaciones políticas, económicas y sociales que originaron un levantamiento armado en su contra, que fuera encabezado por Francisco I. Madero y desataría el inicio de la Revolución Mexicana. Entre las situaciones que originaron el levantamiento de armas, fue que los campesinos eran explotados por los propietarios de las tierras, los obreros carecían de derechos laborales y se ejercían condiciones insalubres e inhumanas, y, las desigualdades en las clases sociales eran cada vez eran más notorias; es por ello que entre otras múltiples razones que se desencadenaría esta lucha social para poder destruir el sistema injusto y anacrónico.

En consecuencia, siendo derrocado Porfirio Díaz, después de treinta años de permanecer en el poder, se posicionaría el triunfo maderista, siendo electo presidente en el año de 1911; sin embargo, se desencadenarían posteriores luchas por el poder a cargo de Victoriano Huerta.

---

<sup>70</sup> *Idem.*

Tras la muerte de Madero, Venustiano Carranza proclamaría el “Plan de Guadalupe” el 26 de marzo de 1913 contra Victoriano Huerta, en el que se desconocería su designación como presidente y por consecuencia todos los actos que se hubieran dispuesto en su gestión, puesto que, a consideración de Carranza, Huerta había violentado la Constitución de 1857 mediante un procedimiento de ley fraudulento. El ejército constitucionalista triunfaría en 1915 y se plantearía la emisión de una nueva Constitución, preparando para ello un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.<sup>71</sup>

En consecuencia, se instalaría el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916, cuya característica primordial en cuanto a su conformación, es que se da de la manera más heterogénea, ahora se instituiría por militares, profesores, juristas, obreros, agricultores, mineros, etc.; congreso que tendría a bien promulgar la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917.

De las consideraciones jurídicas más relevantes en el marco teórico-constitucional, será la inserción de derechos sociales, al respecto señalaría Emilio Rabasa: *“La Constitución mexicana de 1917, es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se ha llamado garantías sociales, o sea el derecho que tiene todos los hombres para llevar una vida digna y el deber del Estado de que así sea”*<sup>72</sup>

Así pues, aun y cuando se retomarían elementos de la Constitución de 1857 para su conformación, vendrían adhesiones importantes al sistema federal mexicano, que terminarían por consolidarlo, tales como: la no reelección del presidente de la república; la inclusión de las garantías individuales; el cesamiento de la figura del vicepresidente; el otorgamiento de una mayor soberanía a la entidades federativas a más de “soberanía popular” la cual llevaría implícita la independencia nacional; el establecimiento de la propiedad de la tierra; la separación entre el Estado y la iglesia y se enfatizaría la división de poderes ya preestablecida.

---

<sup>71</sup> Paoli Bolio, Francisco José, *op. cit.*, p. 147.

<sup>72</sup> Rabasa O., Emilio, *Mexicano: esta es tu constitución*, México, Porrúa, 1997, disponible en: <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/mexicanoreb.pdf>.



De ahí que la Constitución promulgada sea considerada como la que marca el origen del constitucionalismo social, pues no solo se limita a establecer las bases de la organización política de los estados, y del reconocer los derechos del hombre, sino que también dota el valor intrínseco de los derechos sociales.

## **CAPÍTULO II. RÉGIMEN DEL SISTEMA JURÍDICO ACTUAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO**

Resulta importante destacar que, las bases o estructuras de nuestro sistema de organización política, jurídica y social devienen de un sinfín de factores tanto internos o nacionales, como externos o internacionales, lo anterior es así porque, como quedó descrito en el capítulo anterior de este trabajo, observamos con claridad que la influencia de Estados Unidos de América y las condiciones políticas que vivía nuestro país después de la proclamación de independencia fueron factores decisivos para adoptar nuestro sistema de organización política basada en el régimen federal, de tal suerte que, para el desarrollo del presente trabajo consideramos importante no olvidar las causas y orígenes que permitieron el establecimiento del régimen político que hasta hoy nos rige.

En este orden de ideas, debemos comprender que de dicho régimen se adoptan y distribuyen las facultades y competencias que rigen la vida de nuestra unión, así pues, es conveniente analizar este ámbito competencial que establece nuestra forma de organización política, para encontrar los mecanismos jurídicos necesarios y poder establecer la postura reflexiva de unión en el que las entidades federativas cuenten con herramientas jurídicas que permitan un manejo adecuado de su organización interna que a la vez trascienda en beneficio de los gobernados irradiando positivamente la esfera de sus derechos y libertades en atención a las emergencias sanitarias y situaciones de excepcionalidad como la que vivimos en la actualidad.

El reparto competencial en toda federación deviene de la carta magna, de ahí la importancia de conocer el origen histórico, que previamente establecimos, para comprender el respectivo sistema de distribución de facultades y competencias. Es preciso aclarar, que nos concentraremos en la distribución de competencias y las entidades federativas, dejando de lado lo correspondiente a los municipios, en virtud del objeto de nuestra investigación.

Es por ello por lo que la distribución de competencias y facultades es uno de los aspectos primordiales de todo sistema federal, solamente así, conociendo dicha

distribución competencial entendemos la fuerza de la federación, el ámbito de actuación y en buena medida la fuerza o debilidad que tienen las entidades federativas.

En el sistema federal mexicano de forma genérica, la regla de distribución competencial establece que la federación y las entidades federativas tendrán las atribuciones que expresamente les sean prescritas por la constitución y las que no se expresen puntualmente pertenecerán a los estados. Analizando esta regla, la fórmula del artículo 124 constitucional establece sin duda un sistema rígido de distribución de competencias, dicho principio constitucional, pareciera dejar muy clara la idea sobre las facultades de actuación de cada ente de poder, llámese federación o llámese entidad federativa, no obstante, lo cierto es que, la propia Constitución establece una serie de principios que definen otras concepciones mucho más complejas dentro de este enramado competencial, como: facultades propias de la federación, facultades atribuidas de forma expresa o tácita a las entidades federativas, facultades de forma relativa o absoluta, etc.

Por cuanto, donde se observan tantas variedades configurativas, resulta verdaderamente complejo establecer pautas generales que lo identifiquen de manera inequívoca, quizá por ello se ha dicho que en realidad el federalismo es un concepto normativo y en consecuencia debe ser estudiado y entendido a la luz de las disposiciones particulares de cada orden constitucional, por ello resulta trascendente puntualizar que en este aspecto estriba uno de los objetivos de nuestra investigación.

La constitución federal mexicana que rige actualmente a nuestro país reconoce a todas las entidades federativas un estatuto jurídico común sin hacer diferencias entre ellas, a pesar de ello, no es obstáculo que cada entidad federativa pueda diseñar a partir de los márgenes que marca la constitución federal un cerco más amplio de actuación en su propia constitución local que permita hacer frente de forma efectiva y expedita a las diversas problemáticas que enfrenta cada estado federado, buscando con ello un marco de actuación constitucional local que reivindique incluso la verdadera esencia federalista, de esta forma, analizaremos en el presente capítulo las diversas facultades y competencias establecidas en la

constitución federal a fin de encontrar las herramientas y mecanismos que permitan una mejor actuación de las entidades federativas frente a situaciones emergentes o casos de excepción, auspiciando de forma paralela la esencia del federalismo, que francamente se ha desvirtuado casi desde el momento mismo de su implementación en nuestro sistema constitucional mexicano y que con el paso del tiempo ha dotado de facultades cada mayores a la federación, relegando con ello la actividad propia y autónoma de las entidades federativas lo que propicia un verdadero obstáculo para el desarrollo de las mismas. No obstante, en un Estado de Derecho como lo es México, en el caso de una emergencia sanitaria, es importante conocer y establecer quienes son los responsables de tomar las determinaciones y llevar a cabo las acciones respectivas.

## **2.1. Distribución de facultades y competencias**

Como se ha establecido, la distribución de facultades y competencias entre la federación y las entidades federativas ha sido una tarea importante a lo largo de la historia política y jurídica en nuestro país, invariablemente el hecho de que se distribuyan facultades específicas para cada orden de gobierno tiene como objeto fundamental evitar la contradicción, rivalidad y en todo caso la obstaculización para que pueda aplicarse la voluntad general. Por ello, hemos afirmado constantemente que todo estado federal tiene como base o estructura la ley fundamental que la rige y otorga el parámetro que sirve de estándar para de ahí desplegar una serie de normas de carácter inferior, es decir, leyes federales y en todo caso normas generales que otorguen las pautas para distribuir el quehacer gubernamental, fijando así de esta forma, las competencias que se encuentran en la órbita de la federación por una parte y las respectivas facultades y competencias otorgadas a las entidades federativas<sup>73</sup>.

En este contexto, el sostén jurídico constitucional en el caso de México, se disponen en los artículos 40 y 41 de la carta magna, los cuales determinan la naturaleza jurídica de nuestro sistema federal y señalan la forma de organización

---

<sup>73</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990, p. 222.

política y social, además, de las respectivas instancias que corresponden a los integrantes cómo parte ya de la federación y de los estados.

Por su parte, el artículo 117 constitucional señala de manera puntual las prohibiciones establecidas para los estados federados para con ello determinar que quedan reservadas exclusivamente a la federación<sup>74</sup>.

No consideramos necesario transcribir de forma puntual el contenido del artículo antes referido en atención a que el objetivo fundamental de este trabajo que estriba precisamente en establecer de manera concreta las facultades y competencias que concurren a la federación y los estados respecto al tema de las emergencias sanitarias y los asuntos de salud pública, es por ello que, en los capítulos subsecuentes desarrollaremos exclusivamente las facultades que concurren a estos órdenes de gobierno sobre el tema que a esta investigación atañe.

Por otro lado, el artículo 119 de la norma en comentó, establece claramente la obligación de la federación respecto a los estados, la que es precisamente establecer la protección a estos en caso de guerra externa, en este sentido, tal disposición normativa de carácter constitucional brinda las herramientas necesarias para que la federación realice la protección a sus integrantes desde el ámbito de una amenaza de carácter externa<sup>75</sup>.

De tal precepto se desprende que, en caso de invasión extranjera o violencia exterior, la federación tiene la obligación de proteger a las entidades federativas, siendo una consecuencia lógica del régimen federalista.

En tanto que, el artículo 124 constitucional establece concretamente que las facultades que no estén expresamente consignadas por esa constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, es aquí donde encontramos fundamentalmente el sostén jurídico del reparto de las funciones que se dan entre la federación y las entidades federadas, cabe recordar que la constitución mexicana se ubica en el supuesto de que la federación nació de un grupo de estados preexistentes que delegaba ciertas facultades al poder central y se

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 223

<sup>75</sup> *Idem*.

reserva las restantes, ahí es donde encontramos la esencia y origen de la distribución de facultades y competencias en nuestro país.

Bajo esta tesis, los acuerdos de varios estados soberanos entre sí, que deciden aliarse mediante un pacto federal, propicia como principio esencial del federalismo, la conformación de dos jerarquías de gobierno, como lo prescribiera Marcelo Carmagnani: “...*el principio federal, presente en todas las constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales...*”<sup>76</sup>, cuya esfera política, es tendiente a desarrollar aspectos económicos, sociales y políticos, así como una esfera de competencias compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Esta particularidad del modelo federal, contrariamente a los estados centralizados u unitarios, que nace mediante la división de poderes, origina dos niveles de gobierno, que si bien, son distintos entre sí, están sumamente vinculados en igual jerarquía, claro está, cada uno con sus respectivas competencias y límites establecidos en la Constitución, el cual, es comúnmente conocido por la doctrina constitucional como *división vertical* del poder público.

Esta división vertical del poder público, cuya tarea es la distribución u organización de la soberanía dentro del régimen federal, instituye la tarea más compleja del Estado. Pues esta segmentación de competencias entre lo federal y estatal, sin ser redundante, constituye una división exclusiva de un federalismo que se configura por la división primaria de la soberanía nacional de manera dual, es decir, en el otorgamiento de dos grandes porciones de poder que la Constitución mexicana establece.

De ahí que, los artículos 41, 49 y 116 constitucionales disponen lo siguiente:

- a) Art. 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de

---

<sup>76</sup> Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 9, disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=qvR2DQAAQBAJ&pg=PT4&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=twopage&q&f=true](https://books.google.com.mx/books?id=qvR2DQAAQBAJ&pg=PT4&source=gbs_toc_r&cad=3#v=twopage&q&f=true).

éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

- b) Art. 49. “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”
- c) Art. 116. “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”<sup>77</sup>

Atento a lo anterior, la división vertical, a su vez, debe de identificarse porque cada una de sus partes, están constituidas por facultades, competencias y funciones; así a través de la descentralización de dichas potestades, se fortalece la libertad de las entidades federativas y, por ende, la de los municipios.

Ahora bien, en el caso particular de México, en el nivel de gobierno federal y de los gobiernos de los estados, la división vertical dual, consiste en la distribución de materias de las que se ocuparán ambos niveles de gobierno, de acuerdo con Oscar Rebolledo Herrera, en un principio, se encuentra establecido en el artículo 124 constitucional, en un sistema denominado exclusión de atribuciones: “...*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados...*”, dicha disposición, tiene por objeto reservar aquello que debe ser regulado de manera uniforme conforme a los intereses de los estados miembros al nivel federal, y lo restante, a las entidades federalizadas.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>78</sup> Rebolledo Herrera, Oscar, *El federalismo como forma de división del poder público en el contexto constitucional y sus implicaciones en materia tributaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 430, disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Farchivos.juridicas.unam.mx%2Fwww%2Fbjv%2Flibros%2F1%2F348%2F17.pdf&clen=690921&chunk=true](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Farchivos.juridicas.unam.mx%2Fwww%2Fbjv%2Flibros%2F1%2F348%2F17.pdf&clen=690921&chunk=true).

Otro de los principios de individualización de la teoría de la división vertical del poder público, se encuentra distribuido en todo el texto constitucional a través de un diseño de ingeniería constitucional, puesto que, funciona bajo dos aspectos: *“por un lado se distribuyen competencias y funciones con distintos contenidos a cada uno de los niveles de gobierno, y, por otro lado, se otorgan a ambas esferas de gobierno competencias y facultades en materias coincidentes”*<sup>79</sup>. No obstante, debemos de considerar que, de las funciones relacionadas con las entidades, se encuentran fundamentadas por un doble régimen jurídico, la Constitución federal y por la Constitución estatal.

De lo anterior, se desprende que, ambos órdenes de gobierno deben de amalgamarse por medio de una relación de coordinación entre sí, pero conservando su autonomía. Sin embargo, dicho reparto de facultades es sumamente complejo de abordar, puesto que debe de mantenerse un equilibrio, que también, está directamente relacionado con las circunstancias y condiciones económicas, sociales y políticas de cada Estado en particular.

Al respecto también lo advierte José Ma. Serna de la Garza, indicando que el sistema mexicano es más complicado, puesto que, la propia Constitución establece diversos principios que definen facultades como las siguientes:

- a) Facultades atribuidas a la federación, enunciadas en el artículo 73 constitucional.
- b) Facultades atribuidas, expresa o tácitamente a las entidades federativas. Ejemplificándolo mediante la regulación del artículo 41 constitucional en el que se establece la facultad de dotarse una Constitución.
- c) Las facultades prohibidas a la federación, señalándose como ejemplo el artículo 24 constitucional, que prohíbe dictar leyes que establezcan o prohíban alguna religión.
- d) Las facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118)
- e) Facultades coincidentes
- f) Facultades coexistentes

---

<sup>79</sup> *Ibidem.*



- g) Facultades de auxilio
- h) Facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <sup>80</sup>

Ello autoriza a concluir que, existen diversas visiones o teorías doctrinales que reconocen que México tiene un sistema complejo de distribución de competencias entre federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre los dos términos de la ecuación del sistema federal. <sup>81</sup>

Recapitulando; las entidades federativas poseen un poder público originario, que como lo indicamos en el apartado histórico y en líneas anteriores, se establece cómo la matriz del esquema, lo establecido en el artículo 124 constitucional, el cual se ejerce mediante una regla de distribución competencial, cuya reserva de competencias (cláusula residual) que no están expresamente establecidos para la federación, corresponden a las entidades federativas, este dualismo se complementa mediante la coordinación y cooperación en el ejercicio de las funciones. Así pues, el funcionamiento de la estructura federal, por lo que compete a la distribución de competencias, es complementario y coordinado, que se ejecuta mediante una actuación conjunta, autónoma y no subordinada, a menos de que se trate de algunos de los supuestos de excepción establecidos en la Constitución.

En esta tesitura podemos señalar, como es en el caso que nos ocupa, que dentro de las excepciones están contempladas dos figuras, la restricción o suspensión de derechos fundamentales prevista en el artículo 29 constitucional, o de epidemias de carácter grave establecida en el artículo 73, fracción XVI; ambos supuestos contemplan dos esferas jurídicas independientes, con competencias propias, salvo aquellas en las que concurren ambas entidades, mediante la cooperación y coordinación para los fines del Estado Mexicano.

De ahí que se pueda inferir que, las entidades federativas son autónomas en cuanto a las decisiones que mayor convengan a sus intereses y que solamente por

---

<sup>80</sup> Serna de la Garza, José Ma., *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 198, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 199.

excepción constitucional, sin que se rompa el pacto federal, pueda disponerse el sometimiento de su actuación y de las decisiones de las entidades federativas a la federación, a pesar del principio de subordinación de los miembros a la federación en materias de carácter federal.

Siendo consecuentes con la presente investigación y considerándose para los doctrinarios del derecho constitucional el tema de distribución de atribuciones y competencias, como el punto de mayor importancia en los estudios del federalismo, reflexionaremos en los capítulos subsecuentes sobre su clasificación.

## **2.2. Facultades explícitas y facultades implícitas.**

Desde el punto de vista teórico-doctrinal, se identifican diversas facultades y competencias asignadas a la federación y a las entidades federativas de forma clasificada, lo que permite identificarlas, analizarlas y estudiarlas de forma sencilla, sin embargo, debemos insistir que la base y fundamento de dicha distribución la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo de esta premisa, en este apartado nos ocuparemos en distinguir dos tipos de facultades que la doctrina distingue de la siguiente forma:

Las primeras de ellas son las facultades explícitas o también denominadas facultades expresas, que fundamentalmente constituyen las facultades expresamente concedidas a la federación<sup>82</sup>, son precisamente las que encuentran su expresión de forma puntual en nuestra Carta Magna, para mayor precisión en el artículo 73 de dicho ordenamiento, en el que se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, es decir, delimitan las materias que corresponden a la federación. Entre ellas podemos señalar las relativas a las Fuerzas Armadas, la política de comercio exterior, las finanzas y crédito público, la acuñación y circulación de la moneda, la minería, petróleo e hidrocarburos, etc.; atento a lo anterior, se dice que el Congreso de la Unión tiene competencia expresa y limitada.

---

<sup>82</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 226.

Por otro lado, las segundas, se establecen en el mismo ordenamiento, el artículo 73 constitucional pero en la fracción XXXI, y, son las que se denominan facultades implícitas y en lo que toca a su acepción debemos señalar que el ilustre Felipe Tena Ramírez señala: “ mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas<sup>83</sup>”.

El mismo doctrinario señala que una facultad implícita solo se puede justificar cuando se reúnen los siguientes requisitos:

1. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;
2. La relación del medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso al poder que de ella necesita<sup>84</sup>.

Como se puede advertir, la distinción que se hace de las facultades explícitas respecto de las implícitas, es clara en sí misma, debido a que para el ejercicio de estas, es presupuesto fundamental la existencia de las primeras, es decir, las facultades implícitas resultan ser complemento para el desarrollo y ejercicio pleno de las facultades explícitas, en donde además requiere una serie de elementos para que puedan ser ejercidas, así concluimos que el ejercicio y existencia de las segundas requieren de la preexistencia de las facultades explícitas.

Finalmente, es importante señalar que las facultades implícitas no han sido utilizadas con frecuencia por los poderes federales, esto derivado de que el legislador federal ha optado por reformar innumerablemente la constitución federal

---

<sup>83</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 115.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 116.

para establecer claramente la facultades explícitas que pretende ejercitar<sup>85</sup>, lo anterior cobra importancia ya que el trabajo legislativo realizado por el congreso de la unión se ha caracterizado por establecer de forma explícita la facultad a ejercer auspiciando un sinnúmero de reformas constitucionales que desvirtúan el texto constitucional primigenio y por otro lado, ensancha de forma exacerbada las facultades establecidas a la federación en detrimento en muchas ocasiones del ejercicio de las facultades destinadas a las entidades federativas.

En el tema que nos ocupa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece expresamente las disposiciones para hacer frente a emergencias sanitarias.

Por una parte, se encuentra regulado el derecho a la salud en el artículo 4º; consecuentemente lo relativo a la suspensión de derechos y garantías, contenido en el artículo 29, en el que se prevé los casos de emergencia; no obstante, también se prevé la asignación de facultades y competencias establecido en el numeral 73, fracción XVI, lo relativo a la salubridad general y los roles que desempeñaran las autoridades. Facultades y competencias denominadas concurrentes y que se desarrollan mediante el establecimiento del rol que desempeñará el Consejo de Salubridad General en la emisión de disposiciones generales en la materia, así como las funciones que estarán a cargo de la Secretaría de Salud en concurrencia con las entidades federativas; ordenamientos que se abordarán consiguientemente.

### **2.3. Facultades coincidentes o concurrentes.**

Las facultades coincidentes o concurrentes cobran vital importancia para el trabajo que en este documento se desarrolla debido a que, es aquí, en este tipo de facultades donde concentraremos nuestra atención para analizar en materia de salud las diversas facultades en el ámbito federal y estatal, aunado a lo anterior, por la naturaleza de las facultades concurrentes la doctrina mantiene una discusión

---

<sup>85</sup> Carbonell, Miguel, El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Jurídicas de la UNAM, p. 8, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355>.

sobre si estas facultades son figuras distintas o sinónimos, haciendo hincapié en que incluso algunos doctrinarios las llaman facultades duales, al respecto, Gustavo Zagrevelsky las ha llamado paralelismo de las competencias<sup>86</sup>.

En ese sentido, Felipe Tena Ramírez<sup>87</sup> señala que las facultades concurrentes, es decir, las que ejercen en un aspecto las entidades federativas y en otro la federación pero sobre una misma materia, deberían ser llamadas coincidentes, puesto que estas son las que se ejercen de forma simultánea por la federación y las entidades federativas y no de la forma supletoria primeramente mencionada, porque de cualquier modo constituyen excepciones al principio del sistema federal por cuanto a las atribuciones que están concedidas de alguna forma a la unión y de otra forma pero sobre la misma materia a la entidad Federativa<sup>88</sup>.

Ahora, es importante señalar desde una perspectiva propia que, independientemente de las diversas acepciones que se otorgan a las aludidas facultades, la naturaleza de las mismas aunque si bien se tratan de una misma materia, en sí mismas son distintas, lo anterior es así derivado de que en materia de salud la federación y los estados tienen facultades concurrentes, sin embargo, la realidad es que dentro de esa materia existen espacios o rubros específicos a ejecutar por la federación y por ende, espacios o tareas destinadas a las entidades federativas, en consecuencia, a pesar de que la federación y las entidades tengan concurrencia sobre el ejercicio de facultades de una misma materia, no pueden ser tales que sean ejercidas sobre los mismos aspectos sino que, se deben precisar los aspectos reservados a la federación y a los estados dentro de esa misma materia, lo que en conclusión podemos denominar facultades concurrentes específicas.

Al respecto, precisamente una de las excepciones al artículo 124 de la constitución federal son precisamente las facultades concurrentes sin que con ello exista como ya se dijo invasión de competencias sobre el ejercicio y facultades en una misma materia.

En este aspecto resulta trascendente señalar que uno de los temas que en la actualidad ha provocado mayor confusión tanto en las personas como con las

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>87</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 227.

<sup>88</sup> *Idem*

autoridades de los distintos ordenes o niveles de gobierno, es el relativo a las facultades concurrentes, esto precisamente tienen relevancia dado que en nuestro país en cuanto república federal, se distribuyen según la Constitución entre la federación y las entidades federativas temas concurrentes y que para el caso es precisamente de salud, el cual por su importancia está dentro de las facultades concurrentes, en ese tenor, la doctrina ha señalado que esta concurrencia se le denomina federalismo cooperativo<sup>89</sup>.

Al respecto cabe decir que la federación y las entidades federativas se encargan de la misma materia (salud) pero con cierto orden, esta forma de concurrencia produce una distribución de potestades, y puede ser normativa, operativa o de planeación, así pues, la Constitución establece que los diversos órdenes de gobierno se van a encargar de alguna forma de este rubro, tal es el caso que a fin de regular y establecer las particularidades en la materia se dictan leyes que coordinan tales funciones, así pues, en México la Ley General de Salud es el ordenamiento que nos establece específicamente que aspectos de esa materia va atender la federación y qué aspectos las entidades federativas, en este sentido, aunque existen leyes y disposiciones tanto federales como estatales relativas a la salud de la población, lo cierto es que no está del todo claro como podrán operar y de qué forma las entidades y la federación tienen un margen de actuación ante la omisión en ciertos casos de la actuación que tiene mandado cada orden de gobierno, situación de la que nos ocuparemos en el capítulo cuarto de esta investigación.

Al respecto, tal facultad concurrente en materia de salud, queda establecida expresamente en el artículo 4º, cuarto párrafo Constitucional; de ahí se desprende que, las medidas que se puedan ejercer ante un brote epidemiológico bajo el esquema de concurrencia, tendrá que ser mediante el establecimiento de una instancia federal, federación y entidades federativas, en correlación con la fracción XVI base 2ª del artículo 73 de este mismo ordenamiento, siendo la Secretaría de Salud Federal la autoridad a la que se trasladaron estas funciones específicas sobre brotes epidemiológicos.

---

<sup>89</sup> Carbonell, Miguel, *op cit.*, pp. 10 -11.

Así pues, el artículo 73, fracción XVI, base 2ª constitucional, dispone 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.”*

Dicha disposición fue diseñada a efecto, de que las decisiones fueran tomadas expresamente por la federación, en el supuesto, de que todo el territorio nacional acatara de inmediato las determinaciones establecidas y con ello evitar la propagación del virus de un estado a otro.

De lo anterior se desprende que, la Constitución establece la concurrencia y el Congreso de la Unión realizó el reparto de competencias en la Ley General de Salud, entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

De ahí que, la Ley General de Salud en el artículo 13, determine que, le corresponde de manera exclusiva a la federación, la regulación y operación en materia de salubridad general, dentro de las cuales podemos señalar, el dictar las normas oficiales a que queda sujeta la prestación del servicio de salud, la cual a su vez se amalgama con la operación concurrente de las entidades federativas, quedándose estipulado para estas, la regulación e implementación de la salubridad local.

Así es dable llegar a la conclusión de que el ejercicio de la competencia en materia de salubridad general, de manera concurrente se dispone en términos de la Ley General de Salud y sus reglamentos, las normas oficiales (NOMs) y las leyes de salud locales, siendo aplicable la NORMA Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-2012, Para la vigilancia epidemiológica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2013.

Ahora bien, por ser considerado el virus SARS-Cov2 una infección aguda del aparato respiratorio y una enfermedad transmisible, estamos en el supuesto del artículo 134, fracción II, de la Ley General de Salud, en el que se establece la concurrencia en la realización de actividades de vigilancia epidemiológica de prevención y control, en donde las entidades federativas pueden implementar

diversas medidas, cómo la confirmación de la enfermedad, disposición de aislamiento e inspección de pasajeros (sólo por mencionar alguna de ellas).

No obstante, una vez declarada la epidemia de “carácter grave” (disposición a cargo de la Organización Mundial de la Salud), el artículo 181 de la Ley General de Salud establece que la Secretaría de Salud, como señalamos en líneas anteriores, deberá dictar de manera inmediata, aquellas medidas de prevención indispensables para combatir la enfermedad, para después que tales medidas sean sancionadas por el presidente de la República.

En consecuencia, ante la situación de emergencia que vivimos, es procedente la emisión de la “acción extraordinaria” en materia de salubridad general regulada en sus artículos del 181 al 184 de la Ley General de Salud, disposición que establecerá las medidas de prevención, control y combate a la epidemia en las zonas afectadas.

En este sentido, el artículo 184 de la ley referida, dispone que, una vez ejercida la acción extraordinaria por medio de la Secretaría de Salud, esta podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes: “...I. *Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares; II. Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse, según el caso; III. Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos estos últimos; IV. Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, y V. Las demás que determine la propia Secretaría...*”

Del examen anterior, se advierte que, las entidades federativas son las que detentan la competencia originaria sobre la protección de la salud en todo el país, por derivarse de una competencia concurrente; es decir, que aun y cuando se ejerce



en instancias federales, también pueden ejercerse por la de los estados de manera autónoma.

De ahí que coincidamos con la opinión técnica de José Ma. Serna de la Garza, en su ensayo titulado “*Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el Covid-19*”, en el sentido de que, en el supuesto de “salubridad general”, el cuál está sujeto a un régimen de facultades concurrentes, las entidades federativas tienen un rol esencial que desempeñar al enfrentar emergencias sanitarias, como:

1. El asignado por la Secretaría de Salud a través de la disposición de la acción extraordinaria en materia de salubridad general;
2. El que les asigne el Consejo de Salubridad General a través de las disposiciones generales y medidas preventivas que ordene (mismas que, como dispone el artículo 73, fracción XVI, base 3ª, deberán ser obedecidas por todas las autoridades administrativas del país); y,
3. El que les corresponde en el ámbito de “salubridad local”.<sup>90</sup>

Por consiguiente, al lado de la materia de “salubridad general” hay una materia de “salubridad local”, la cual, junto con el derecho a la protección de la salud establecido en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional, es el fundamento de las acciones que en materia de seguridad sanitaria pueden disponer las entidades federativas en caso de pandemias, sin embargo, en razón a la tendencia centralizadora que experimenta el estado federal, dicha potestad se olvida.

#### **2.4. Conflictos normativos entre el derecho federal y el local.**

En la doctrina jurídica se define al conflicto normativo como “una coalición de intereses cualificadas por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro”<sup>91</sup>. En este aspecto es importante señalar que, para comprender y discernir el tema de conflictos normativos, debemos en primera instancia conocer el objeto,

---

<sup>90</sup> Serna de la Garza, José Ma., *Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-19*, Emergencia Sanitaria por Covid-19, Federalismo, Opiniones Técnicas de Relevancia Nacional, Serie número 16, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 17-18, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf>.

<sup>91</sup> De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 12 ed., México, Porrúa, 1984, p. 172.

esto implica que por una parte debemos conocer la norma y por la otra a las formas en que estas en relacionarse pueden entrar en conflicto<sup>92</sup>.

En consecuencia, la norma se define como el contenido del enunciado normativo y expresa conductas debidas ya sean como obligatorias, prohibidas o permitidas<sup>93</sup>.

Tal como se ha expresado, la situación de los conflictos normativos se genera a partir de la duda de si existe la posibilidad de que en un orden jurídico sean simultáneamente aplicables a un mismo caso dos o más normas, y que entre estas pueda producirse una colisión o contradicción, en virtud de lo cual solamente una de ellas deberá de ser aplicada, se hace la aclaración de que cuando la colisión de normas es sobre reglas establecidas en diversas normas de la misma jerarquía se suprime una para aplicar la otra, esto no implica que al aplicar principios contenidos en normas de carácter constitucional tenga que forzosamente suprimirse un principio para aplicar el otro, en este caso la técnica jurídica indica que debe ponderarse un principio frente al otro sin eliminar o desechar uno para aplicar el otro. <sup>94</sup>

En este orden de ideas, se debe señalar que existen diversos y muy variados tipos de conflictos normativos, sin embargo, para el caso que nuestra investigación atañe señalaremos dos tipos de conflictos normativos, lo anterior, con el objeto de centrar nuestra atención sobre la clasificación que abarca los conflictos normativos de derecho federal y local, en la inteligencia que nuestro objetivo es encontrar y definir cuándo nos situamos en presencia de una colisión normativa respecto de supuestos concretos que se establecen en las normas federales suponiendo que tales supuestos también sean abordados y estudiados por las normas jurídicas de carácter local, es decir, de las entidades federativas como pueden ser por ejemplo el establecimiento de supuestos contenidos en la Constitución Federal y situaciones similares contenidas en una constitución local o en leyes reglamentarias expedidas

---

<sup>92</sup> Huerta Ochoa, Carla, "*Conflictos Normativos*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie DOCTRINA JURÍDICA, Número 142, México, 2003, p. 51, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2485-conflictos-normativos-2a-ed>.

<sup>93</sup> *Idem*

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 50.

por la entidad federativa respectiva, tomando como premisa que las disposiciones sean comunes con la federación.

De tal suerte que, un conflicto normativo en sentido general se presenta cuando dos normas son formal o materialmente compatibles en virtud de los procedimientos de su creación o de sus contenidos respectivamente; en este último tipo de conflictos puede o no presentarse una “contradicción normativa”. En este caso, la norma es producto de una incompatibilidad de hecho con las normas que regulan el procedimiento previsto que se verifica durante su creación <sup>95</sup>.

Como se observa en este tipo de conflictos normativos encontramos una violación a las normas de creación del derecho, acentuándose ahí la contradicción y el conflicto normativo en comento.

Por otro lado, encontramos el caso de una contradicción normativa en la cual nos enfrentamos a un conflicto normativo auténtico, porque se configura como una contradicción material y esto se presenta cuando dos o más normas tienen el mismo ámbito de aplicación y sus “contenidos normativos” son incompatibles, es decir que las normas en conflicto no pueden ser satisfechas al mismo tiempo dado que el cumplimiento de una produce necesariamente la desobediencia de la otra<sup>96</sup>.

En conclusión, los conflictos normativos tienen como consecuencia, por un lado, una infracción, es decir, problemas de validez por incompatibilidad formal y por el otro, contradicción normativa, lo que se conoce como incompatibilidad material.

Al aterrizar el tema de la distribución de facultades y competencias contenidas en la Constitución General de la República, nos enfrentamos a la disyuntiva de localizar los conflictos o posibles colisiones normativas que se pueden generar entre el derecho federal y local, lo anterior encuentra su razón de ser en atención a que la naturaleza propia de las entidades federativas (en los países con régimen federal como el nuestro) enfrentan una situación típica y natural al momento de distribuir las facultades que ejercerá la federación y las que se reservan a los Estados ya sea por exclusión o por mandato constitucional.

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>96</sup> *Idem*.

En este sentido, resulta interesante conocer cómo se deben de resolver los conflictos que se suscitan entre el derecho federal y local en los casos de las materias donde existe simultaneidad reguladora entre los dos ámbitos normativos o también en los casos en que para el ejercicio de una facultad local, la legislación federal sirva de base para el desarrollo de dichas normas locales sin que ello implique propiamente invasión o atropello de las facultades de un ente gubernamental sobre el otro. En este contexto podemos encontrar un primer supuesto en el cual, se esté frente a dos normas válidas dictadas cada una en ejercicio de las respectivas facultades constitucionales de sus órganos creadores y de distinto ámbito espacial de validez (local y otro federal) al respecto, no se debe de perder de vista que en este caso existe validez de ambas normas, porque en el resto de los conflictos normativos no se está en presencia de dos normas válidas sino de normas que han invadido su esfera material y que en consecuencia son anulables por la justicia federal <sup>97</sup>.

En el caso en comento, es decir, en donde encontramos la validez de ambas normas, encontramos que el común denominador es el origen o sustento de su creación y es propiamente la Constitución Federal la que faculta al Congreso de la Unión a legislar sobre una materia específica, facultando al mismo tiempo al legislar a los congresos locales, respecto de la misma materia sobre ámbitos muy específicos, lo que propiamente en la doctrina se conoce como: facultad concurrente.

En México, a pesar de no encontrar la existencia de ninguna cláusula o principio constitucional de prevalencia del derecho federal en el eventual supuesto de que se produjera un conflicto normativo entre ese derecho y el estatal en materias en que existe concurrencia o coincidencia absoluta, se impone siempre el derecho federal dotando a este por consecuencia de un poder más intenso que el de las entidades federativas <sup>98</sup>, en relatadas condiciones debemos de establecer que el tema relativo al conflicto normativo que se puede dar en facultades de carácter concurrente entre la federación y las entidades federativas como es el caso

---

<sup>97</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 10

<sup>98</sup> *Ibidem*, p.12

precisamente del tema de salud pública, al ser como ya se ha dicho un tema de carácter concurrente el propio legislador ha incluido algunos temas que solo deben ser competencia de la ley federal dejando el espacio para que las entidades locales establezcan atendiendo a su propio contenido, sus leyes internas, no es óbice señalar que la propia corte ha establecido en este sentido que cuando hay ciertos aspectos que sean únicamente competencia de la ley federal no hay ninguna prohibición para que incluso esos aspectos puedan ser regulados por las legislaturas locales con la condicionante o presupuesto de que estas sean en beneficio de los gobernados, es decir, el legislador local en materias concurrentes (como es el caso de la salud pública) puede incluir en su legislación aspectos que omita la federación o incluso, que aun estando mandatadas para el ejercicio federal estas sean omitidas en su ámbito de aplicación real abordando los mismos temas siempre y cuando sean para ampliar no para restringir el alcance del derecho, en conclusión, entre las facultades federales y locales establecidas en la propia Constitución, en temas o materias eminentemente concurrentes hay espacios permitidos para la actuación y ejercicio para las entidades federativas frente a actos de omisión de la entidad federal.

## **2.5. Diferencia entre normas federales, normas generales y normas locales**

En principio debemos de establecer que las leyes son normas jurídicas creadas por el poder legislativo que **regulan la actividad ya sea de las personas, ya sea del gobierno;** de tal suerte pues, que por norma o ley federal se entiende como un sistema de normas establecida para su aplicación en todo un territorio nacional siempre y cuando exista la premisa de que dicho territorio sea reconocido como una federación <sup>99</sup>.

En este sentido en nuestro país al ser una república federal y democrática, las leyes federales que se establezcan por el congreso de la unión deberán por consecuencia cumplirse en todo el territorio mexicano, por lo cual toda persona que se encuentre en el país se ve obligada a acatarlas, para mayor ilustración sobre

---

<sup>99</sup> De Pina, Rafael, *op.cit.*, p. 363.

este tipo de normas jurídicas podemos señalar la Ley Federal del Trabajo, por ejemplo, la cual tiene como objeto fundamental regular las relaciones obrero-patronales. De la misma forma, en este tipo de normas jurídicas de carácter federal encontramos a la Ley del Seguro Social cuyo objetivo es establecer que se garantice la seguridad social de las personas, la asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para cada individuo <sup>100</sup>.

Por otro lado las leyes generales, a diferencia de las leyes federales, establecen competencias hacia diversas autoridades, en tanto que las leyes federales, como ya se dijo, son normas jurídicas aplicables a todo el país sobre materias específicas, en las cuales no se incluye el tema de distribución de competencias; en tal contexto, debemos tener plena claridad en el hecho de que la ley general lo que aporta son las bases de distribución de competencias bajo la lógica de uniformidad que debe existir en la regulación de una materia específica así pues en este sentido el legislador local al tratar materia concurrente o coincidente puede emitir su propia legislación aplicable a la entidad federativa correspondiente, abordando los mismos temas, incluso, siempre y cuando no contravengan las disposiciones generales, y tengan como premisa, como ya se dijo, ampliar y no restringir el alcance del derecho.

## **2.6. Las entidades federativas y su naturaleza jurídica**

La piedra angular del cualquier régimen federal es sin duda, la voluntad irrevocable para constituirse que otorgan las entidades federativas; pues aún y cuando ceden parte de su soberanía al poder central, estas sin excepción, no pierden su autonomía; así pues, los Estados representan porciones del Estado federal con determinadas características.

El objeto de tal unión es el regular su vida jurídica y política en aras de una unidad que les beneficia tanto como parte del todo. <sup>101</sup>

Los estados son entes jurídicos que cuentan con personalidad jurídica propia reconocida por la Constitución, mediante dicha personalidad, son capaces

---

<sup>100</sup> *Idem*

<sup>101</sup> Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 230.

de adquirir derechos y contraer obligaciones, tanto en sus relaciones recíprocas, cómo frente al Estado Federal, y, en materia de coordinación, las relaciones que pudieran entablar con sujetos físicos o morales. En este contexto, los estados no implican meras fracciones territoriales, ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino, personas morales de derecho político, que preceden a la creación federativa, conservando en todo momento su entidad jurídica.<sup>102</sup>

De ahí que, el instrumento legal que da vida a las entidades federativas se encuentra establecido en la Constitución Política federal, conforme a lo señalado en el artículo 40 constitucional, en el que se reitera, la “soberanía y libertad” de los estados, que desde el punto de vista jurídico-constitucional se traduce en uno de los elementos torales de nuestro régimen, el principio de “autonomía”. El ejercicio de este principio siempre estará regulado por la demarcación que la propia carta magna establezca.

En este sentido, el maestro jurista Ignacio Burgoa, a designado las siguientes características que componen la órbita autónoma de las entidades federativas, señalando las siguientes:

- a) A la *democrática*, en el sentido de poder elegir o nombrar sus órganos de gobierno;
- b) A la *constitucional*, en cuanto que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta Federal y sin contravenir los mandamientos de ésta;
- c) A la *legislativa*, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ella consignadas;
- d) A la *administrativa*, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno;

---

<sup>102</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª. ed., México, Porrúa, 1984, p. 863, disponible en: [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/derecho\\_constitucional\\_mexicano\\_ignacio\\_burgoa.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/derecho_constitucional_mexicano_ignacio_burgoa.pdf).

e) A la *judicial*, para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.<sup>103</sup>

Los supuestos anteriores, infieren que las entidades federativas, en cuanto a la producción del orden jurídico de un Estado, yacen sobre la base del principio de “autonomía” en el sentido de que pueden otorgarse sus propias normas, elegir sus autoridades y resolver los asuntos locales, sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones establecidas en la Constitución general.

Del examen anterior, se advierte que, las entidades federativas, desde el punto de vista formal, participan en la creación del estado mexicano, al cual se sujetan bajo la supremacía de la norma constitucional federal, a la que no podrán oponer sus actos, si no que estos, quedan sujetos a lo establecido por el propio ordenamiento supremo, la Constitución federal; el presupuesto que precede, se complementa con el artículo 41 constitucional, al establecer que la soberanía se ejerce por los poderes de la Unión y por las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, respetando con ello, el pacto federal.

En consecuencia, dentro del territorio de cada Estado-miembro, tienen la figura denominada “imperio normativo” o “pirámide normativa” que opera de “arriba para abajo”, la cual está integrada con tres tipos de normas de derecho, generales, impersonales y abstractas, que serían comúnmente denominadas: constitucionales, las legales y reglamentarias<sup>104</sup>. Es por ello que, conforme a sus respectivos ámbitos o materias, existe una graduación jerárquica, prevaleciendo el orden jurídico federal en la misma hegemonía del orden jurídico interno (siempre y cuando se ajusten a la ley reglamentada), y que, en caso de conflicto normativo entre ambos, siempre imperará el primero.

Lo anterior se confirma con base al precepto constitucional del artículo 133, que dispone lo siguiente:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la*

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 447.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 868-869.



*República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”*

De ahí que, el doctor Ignacio Burgoa, reafirme que las entidades federativas en cuanto a personas morales de derecho público *no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino, simplemente autónomos*, en cuanto a que su orden jurídico *no es condicionante* de su régimen interior *sino condicionado*.<sup>105</sup>

No obstante, las entidades federativas deben de constreñirse a las bases generales establecidas en el artículo 115 de la Constitución federal, en cuanto a su organización política-constitucional.

Este sometimiento implica que el poder normativo de las entidades federativas no es soberano, en razón a que en el ejercicio de su acción en la expedición de sus leyes fundamentales o en sus reformas o adiciones, no se pueden desconocer ni transgredir en cuanto a las bases federales. Sin embargo, esta obligación no excluye la autonomía de las entidades federativas en cuanto a la facultad que tienen para estructurarse interiormente.<sup>106</sup>

Siendo consecuentes, el artículo 116 constitucional, consagra de forma expresa, como deben de diseñarse normativamente las instituciones y los procesos políticos de los estados, algunas disposiciones radican, en el deber que tienen las entidades federativas de contar con una constitución interna, en la que se regulará la organización y funcionamiento de los poderes locales, los cuales, deberán de estar sujetos al principio de división de poderes federal, es decir, el poder público de los estados, se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial; permitiendo con ello, que los organismos locales, posean cierta homogeneidad.

Bajo esta tesitura, creemos importante también señalar dentro de este apartado, la intervención que realizan las entidades federativas en la creación de

---

<sup>105</sup> *Idem.*

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 900.

normas federales y en el procedimiento de reforma constitucional, por ser una característica específica del Estado federal.

En este tenor, el artículo 71 fracción III constitucional, establece: “*El derecho de iniciar leyes o decretos compete: ... III. A las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y ...*”, atendiendo dicho numeral, el Congreso de la Unión de las entidades federativas, tiene la facultad de propiciar la iniciativa de ley, y, conforme al artículo 120 del mismo ordenamiento, la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales por medio de los gobernadores locales.

De manera correlativa, en el artículo 135 constitucional, se advierte que, para poder llevar a cabo una reforma a la Constitución federal, “...*se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y la Ciudad de México.*” Esta facultad que tienen las entidades federativas puede ser considerada de relevancia política, cuando el partido que cuente con mayoría en el Congreso federal produzca cambios relevantes que sólo a sus intereses convenga.

Otra distinción relevante, sucede cuando en el ejercicio de sus funciones, en su mayoría, las entidades federativas, no realizan iniciativa de ley, ni producen verdaderos debates sobre los proyectos de iniciativa de reforma (como sucedió en la historia, en la construcción del federalismo), tal pareciera, que la generalidad, sólo recurre a cumplir con la formalidad exigida.

Es por ello que, la tendencia centralizadora, de lo que acusan los teóricos en la materia, no solamente se da en el contexto o responsabilidad directa de la federación, sino también, se concurre la responsabilidad de las entidades federativas al no ejercer facultades autónomas establecidas en la Constitución para abordar los problemas que aquejan a su población, siendo una constante que, el Constituyente permanente federal sea quien guíe a los estados (miembros) para la toma de sus decisiones internas.

### **CAPÍTULO III. RÉGIMEN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN EN MÉXICO**

En el capítulo anterior precisamos lo que le atañe realizar a cada una de las autoridades responsables en cada uno de sus ámbitos competenciales de validez, en el que se distribuye el ejercicio de las funciones del Estado mexicano, constituido como una república federal, compuesto por estados “libres y soberanos” en todo lo concerniente en su régimen interior; entendiéndose por “libres y soberanos” bajo el principio de “autonomía constitucional” que no debe de implicar desvinculación del orden jurídico federal, sino, como aquella capacidad para legislar en materia local y dotarse para sí mismas de una Constitución local.

En este orden de ideas, existen excepciones a la regla donde la potestad de las entidades federativas está limitada por la Constitución federal, sometiendo su actuación y sus decisiones a la federación en condiciones excepcionales, tal es el caso de nuestra situación actual causante de la pandemia y del caso de emergencia sanitaria a raíz del surgimiento del virus SARS-CoV2, generador de la enfermedad denominada COVID-2019.

En razón a lo anterior, en el presente apartado analizaremos los esquemas de actuación y las disposiciones jurídicas que regulan las situaciones excepcionales que están vinculadas a circunstancias de graves de conflictos internos o externos establecidos en la Constitución, los cuales se puede identificar de manera general en dos supuestos diversos, “estado de excepción” previsto en el artículo 29 mediante la suspensión de garantías, y el segundo, el cual regula las crisis previstas en la base segunda del artículo 73 fracción XVI doctrinalmente conocido como “estado de emergencia”, ambos supuestos parten de consideraciones diversas, el primero de ellos categorizado como una medida extrema y el segundo, como acciones constitucionales intermedias de actuación ordinaria.

De igual forma, se abordarán los conceptos esenciales que dentro del campo de la medicina y de los organismos internacionales han referido de pandemia y el surgimiento y desarrollo del virus SARS-CoV-2. Lo anterior es necesario para

comprender plenamente el contenido de los conceptos referidos y que serán utilizados en diversos apartados de nuestro contenido.

Consecuentemente se procederá a realizar un pequeño apartado sobre el derecho humano a la salud, consagrado en nuestro artículo 4° Constitucional como antecedente inmediato del tema “salubridad local” de las entidades federativas para que este pueda ser entendido como un ejercicio de acción conductual de hacer, por parte del Estado, ejerciéndose a través de la protección de la vida, de la salud y del bienestar en general, del cual no podríamos referirnos, sin analizar también de manera acotada, su regulación internacional.

Lo anterior en razón a que, garantizar la protección de los derechos humanos en medio de una emergencia sanitaria, específicamente el derecho a la salud constituye una de las disyuntivas más debatidas en torno de la aplicación ya sea de acciones intermedias, o medidas drásticas como un estado de excepción, de ahí la importancia de nuestro estudio, para poder contar con elementos y llegar a una posición razonable, que pretenda dar respuesta a la disyuntiva planteada.

### **3.1. Los Estados de Excepción y suspensión de derechos fundamentales**

Desde una perspectiva histórica de esta institución (que en México está contenida en el artículo 29 Constitucional) la creación de disposiciones jurídicas que regularan las situaciones graves de conflictos internos o externos, manaron de la dictadura romana en su versión clásica, en cuanto que, a través de la dictadura comisarial se designaba a un cónsul mediante la solicitud del Senado, el cual tendría una periodicidad establecida de seis meses para la duración de su cargo con atribuciones de representación para hacer frente a la emergencia, las cuales podrían dejar de surtir sus efectos, si cesaba la necesidad imperante; aparejada a esta figura, se establecían normas de duración temporal con el fin de que las autoridades pudieran enfrentarse y superar las situaciones de peligro que amenazaban sus territorios.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, p. 802, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n111/v37n111a02.pdf>.

En los primeros textos fundamentales modernos, en la época del constitucionalismo clásico, como antecedente inmediato anterior de México, se introdujeron los principios de las facultades de emergencia, como posicionamiento en contra de gobiernos represivos y autoritarios (esta consideración inicial se da con la independencia en los Estados Unidos de América), que fue consecuente a la constitucionalización de las declaraciones de los estados de excepción, que concluiría en la legislación para hacer frente a los conflictos internos y en defensa hacia el exterior.<sup>108</sup>

En el caso del Estado mexicano, en la época de la independencia, en razón a la inestabilidad política que se vivía de manera constante con cambios de gobierno y variación de Constituciones, aún y cuando no se determinara de manera explícita los estados de excepción, sí se contemplaban algunas referencias sobre las situaciones de emergencia en la que lejos de coartar derechos fundamentales, se optó por otorgar facultades extraordinarias y temporales al Ejecutivo para hacer frente a dichas eventualidades.

Es hasta que, en la Constitución de 1843, denominada Bases Orgánicas de la República Mexicana, en su artículo 198, se introduce la suspensión de derechos fundamentales durante los estados de excepción, en los supuestos en los que se pusiera en grave peligro la seguridad nacional o parte de ella, por lo que el Congreso facultaba por un periodo extraordinario de tiempo la suspensión de las formalidades para la aprehensión y detención de delincuentes cuando ocurriesen dichas circunstancias.<sup>109</sup>

De igual forma en la Constitución de 1857 en el artículo 29 se contempla el estado de excepción, siendo así que bajo esta figura se desarrollaron parte de los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. Posteriormente en la Constitución de 1917 se mantiene incólume el artículo 29 con excepción de la integración de autoridades en quienes recaerá la aprobación de dicha figura jurídica.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 856.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 836.

<sup>110</sup> Chávez, Héctor y De la Torre, Rosa María, *Derechos Fundamentales y Estados de Excepción*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2010, p. 26-27.

Una vez referido un breve contexto histórico, señalaremos conceptualmente que se entiende por estado de excepción.

Rafael de Pina define al estado de excepción, como aquella “situación de anomalía en la vida de un Estado en virtud de la cual se suspenden algunos o todos los derechos y libertades ciudadanas” <sup>111</sup>. De la anterior definición debemos reiterar nuevamente el vocablo de “suspensión de derechos”, figura jurídica, que se encuentra constitucionalizada y que en junio del año 2011 fue objeto de profunda transformación.

Nuevamente refiriendo a Rafael de Pina, conceptualiza al estado de sitio o emergencia como: “situación creada por la adopción por un gobierno de medidas de carácter excepcional-prevista en la Constitución ante el peligro inminente y grave de orden público, susceptible de perturbar la paz y seguridad que está llamado a mantener, en virtud de las cuales la autoridad queda investida de los poderes necesarios para evitarlo y reprimirlo” <sup>112</sup>

La suspensión de derechos fundamentales, siempre se encuentra ligada a la figura del Estado de excepción y ha sido analizada mediante múltiples y controvertidos estudios constitucionales en razón a los mecanismos que deben de implementarse en situaciones de crisis, y cuáles podríamos considerar, son los óptimos en su aplicación, para no caer en excesos de poder y violaciones arbitrarias.

Atento a lo anterior podemos aducir que el “estado de excepción” es un medio de protección y defensa de los derechos de un Estado en situaciones que sean consideradas como de grave peligro y de carácter estrictamente extraordinario, en las que se requiera implementar medidas restrictivas de carácter temporal para salvaguardar los intereses del Estado.

En razón a que se trata de un periodo de anomalía constitucional, se suspende la vigencia del derecho ordinario, por así nombrarlo, emergiendo un instrumento jurídico excepcional denominado “Estado de excepción” para salvaguardar al Estado.

---

<sup>111</sup> De Pina, Rafael, *op. cit.*, p. 258.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 259.

Ante la emisión de la declaratoria del Estado de excepción pueden encontrarse como rasgos y características distintivas las siguientes:

1. La disolución o limitación del principio de división de poderes.
2. Consecuente de atribución de facultades específicas que correrán a cargo del poder ejecutivo.
3. La expedición de normas generales (dentro de las atribuciones otorgadas).
4. Limitación o suspensión de determinados derechos humanos o en su ejercicio y,
5. Limitación o suspensión de las garantías de determinados derechos.<sup>113</sup>

La anterior síntesis, busca compilar para mayor entendimiento, cuales generalmente son las pretensiones y limitaciones jurídicas que se buscan ante una situación excepcional, las cuales pueden resultar resumidas en tres palabras clave para su determinación: situación de emergencia, medida excepcional extrema y como consecuencia, la restricción o suspensión de derechos.

No es óbice señalar, que adicional a esta defensa extraordinaria de la Constitución Federal, existen diversos mecanismos de defensa ordinarios de tipo jurisdiccional, que se pueden ejemplificar mediante el ejercicio de la acción del juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional fundamentados en los artículos 103 y 105 respectivamente en la Constitución, ahora bien, si vislumbramos su defensa de tipo político, se incluyen las concepciones de división de poderes y los sistemas de control y equilibrio complementario (sistema de pesos y contrapesos).

Haciendo esta pequeña connotación y retomando la figura del “Estado de excepción”, está se encuentra prevista en el artículo 29 Constitucional, al traer aparejada indefectiblemente la restricción o suspensión de derechos fundamentales. Este instrumento extraordinario faculta al poder Ejecutivo, mediante la autorización del Congreso, del uso del ejército y la suspensión de los derechos

---

<sup>113</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Estado de excepción, suspensión de derecho y jurisdicción*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013, pp. 234-235.

fundamentales, con fundamento en los preceptos establecidos por la misma Constitución y al artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>114</sup>.

En la práctica esta figura jurídica es contemplada, en un primer acercamiento, en la premisa de la invasión militar extranjera, en virtud de la cual, el Congreso habilita al presidente de la República a defender la integridad territorial, mediante el uso del ejército y previa la suspensión de derechos fundamentales de acuerdo con lo establecido por el artículo 29 constitucional referido que a la letra dice:

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

---

<sup>114</sup> Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).



suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

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

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

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 29.

De la transcripción anterior y en el entendido que de los tres supuestos que se contemplan en dicho numeral, ya examinamos el de la “*invasión*”, nos resta señalar al segundo, como “*perturbación grave de la paz pública*”, y el tercero, como “*cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*”.

Por lo que ve a la “*perturbación grave de la paz pública*”, podemos ejemplificar su procedencia de suspensión de garantías, como aquella situación anormal del Estado, que puede ilustrarse a través de una revolución o guerra de conflicto interno.

Ahora bien, en razón al objeto de la presente y al tema que nos atañe, nos interesa el apartado referido como “*...cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*”, en donde deja abierto cualquier otro supuesto, una hipótesis genérica, en la que la sociedad se encuentre en grave peligro; ante esta suposición, y ante la epidemia que se padece en nuestro país, ocasionado por el virus SARS-CoV2 COVID-19, podemos suponer la motivación de decretar un Estado de excepción, sin embargo, como hemos referido anteriormente, para que este supuesto pueda considerarse, habrá que agotarse las medidas preventivas establecidas en apartado segundo del artículo 73 fracción XVI Constitucional doctrinalmente conocido como “estado de emergencia”.

Antes de proseguir en el análisis del numeral, debe considerarse de manera fundamental que la suspensión de garantías es una medida “extrema” y que su aplicación se actualiza solo en los casos en los que el sistema ordinario de gobierno haya sido ineficaz y las instituciones de emergencia intermedias hubieran fracasado.<sup>116</sup>

En este orden de ideas, en caso de epidemias de carácter grave, la disposición antes descrita faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes, entre otras, sobre salubridad general, por lo que la Secretaría de Salud tendrá la obligación de dictar de manera inmediata las medidas preventivas indispensables con la reserva que después podrán ser sancionadas por el presidente de la República. Consideramos que el supuesto de Estado de excepción se actualizaría,

---

<sup>116</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias*, p. 5, disponible en: <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/download/1056/1033>.

en razón a que las acciones emprendidas hubiesen resultado ineficaces y estas amenazaran en grave peligro a la sociedad. Sin embargo, me es importante el puntualizar, que aquí deberíamos de considerar el aspecto político respecto de la operatividad en la aplicación del Estado de excepción.

En este orden de ideas, ante la opcionalidad de poder determinar de manera unistancial (en un primer momento) los supuestos establecidos en el artículo 73 constitucional en las fracciones referidas, cuya potestad ya fue ejercida, el ejecutivo opta por esta opción, con la finalidad de no instaurar una violación mayor o restricción de derechos, apegándose por lo establecido en el derecho internacional, con referencia a la protección y control de aplicación en el ejercicio de los derechos humanos (también referida anteriormente).

Estas figuras optan por ser un punto intermedio, se adaptan a los marcos de actuación previstos para llevarse a cabo, puesto que en caso de ser utilizados (como lo es en el caso del Estado de excepción) solo deben de ser considerados por ser la situación de mayor peligro e intensidad para la República, puesto que si se siguiera el procedimiento de declaración y su consiguiente proclamación, el Presidente reuniría en sus manos ambos poderes, el legislativo y el ejecutivo, pudiendo restringir el goce de derechos fundamentales de los gobernados, y por consiguiente, ser el superior jerárquico sobre los representantes de los Estados quien estarán obligados a obedecer sus mandatos, de ahí que, se optara por la implementación de Estado de emergencia y que será analizado en nuestro capítulo posterior.

### **3.2. Estados de Emergencia y el artículo 73 fracción XVI Constitucional**

Es comúnmente utilizado el término “Estado de excepción” y “Estado de emergencia” como conceptos análogos, sin embargo, consideramos que son completamente diversos en razón a la forma en la que se produce la declaración formal entre ambos supuestos.

El Estado de emergencia, al que me referiré así en lo constitutivo, como la crisis prevista en la base segunda del artículo 73 fracción XVI Constitucional, dispone lo siguiente:

“Artículo 73, fracción XVI, 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.”

Dicha disposición faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general, disponiendo que la Secretaría de Salud tendrá la obligación inmediata de emitir las medidas preventivas que posteriormente serán sancionadas por el Ejecutivo. Así la Constitución establece dos medios de control para garantizar el ejercicio racional de poderes ante una emergencia sanitaria por el Presidente de la República, el dictamen del Consejo de Salubridad General y el refrendo del Secretario de Salud al decreto presidencial que declara el estado de emergencia sanitaria.<sup>117</sup>

En el estado de emergencia el Presidente está en posibilidad de restringir derechos fundamentales de los gobernados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley General de Salud.

Ahora bien, el artículo 73 fracción XVI base 3ª, también dispone la potestad de coordinación que tendrá la autoridad sanitaria sobre los gobernadores de los Estados, en este contexto, las entidades federativas cuentan con margen de autonomía solo en lo referente en el ejercicio de la sanidad local contemplado en sus respectivas leyes estatales con relación al tema de salud, pero no en el espacio material concurrente con los poderes federales.<sup>118</sup>

En este orden de ideas las entidades federativas deberán de acatar lo dispuesto por la Secretaría de Salud a través de la acción extraordinaria en materia de salubridad general se decrete y el que les asigne el Consejo de Salubridad

---

<sup>117</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 92:

*“...Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.*

<sup>118</sup> Emergencia Sanitaria por Covid-19, Federalismo, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, UNAM, p. 54, disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/153Emergencia\\_sanitaria\\_del\\_COVID\\_19\\_Federalismo.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/153Emergencia_sanitaria_del_COVID_19_Federalismo.pdf).

General a través de las de las disposiciones generales y medidas preventivas que ordenen y, por consiguiente, lo correspondiente a la salubridad local.

Ahora bien, orientándonos a las pretensiones de nuestro estudio, en este tema de “salubridad local” tenemos algunas de las acciones que junto con el derecho a la protección a la salud (artículo 4º Constitucional) fundamentan a las entidades federativas para que puedan emitir acciones en materia de seguridad sanitaria que les corresponden en su orden jurídico local, como lo es en el caso de la pandemia COVID-19. Tema que profundizaremos posteriormente, como un apartado especial.

### **3.3. La acción extraordinaria en materia de salubridad general**

Del apartado anterior se desprende que debe de existir concurrencia entre la Federación y las entidades federativas para hacer efectivo el derecho a la salud por medio de leyes secundarias, las cuales sentarán las bases y condiciones para ejercer ese derecho. De estas leyes secundarias, se destacan la Ley General de Salud, las Normas Oficiales Mexicanas (NOMS) y las Leyes de Salud locales, todas ellas en su conjunto conformarán al Sistema Nacional de Salud (artículo 5 de Ley General de Salud). El Estado mexicano a través de estas regulaciones secundarias deberá de emitir acciones inmediatas para el cumplimiento del derecho a la protección de la salud, cuando sobrevengan situaciones de emergencia, figura jurídica denominada “acciones extraordinarias en salud”.

En este sentido, la Ley General de Salud establece en su título décimo, artículos 181, 182, 183 y 184 respectivamente, la conceptualización de acción extraordinaria, entendiéndose ésta “como aquella acción que procede ante la posibilidad de situaciones de emergencia, como por ejemplo el súbito deterioro del ambiente que ponga en peligro inminente a la población.”<sup>119</sup>

En ese orden de ideas y ante la situación de emergencia por la que atravesamos, nos hace reflexionar en el hecho de que estamos constantemente

---

<sup>119</sup> Kuri Morales, Pablo *et al.*, *La acción extraordinaria en materia de salubridad general desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 119, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5276/7.pdf>.

supeditados a innumerables problemas a nivel global que ponen en peligro constante a la población, entre ellos los originados por desastres naturales, climatológicos, biológicos o cualquiera que sea su origen, ejercido por la actividad humana ante el surgimiento de nuevas enfermedades o la presencia de cepas infecciosas.

Estas situaciones excepcionales son comunes en el sentido de que no pueden prevenirse y, ante ello, se requiere del desarrollo e implementación de planes integrales de respuesta, los cuales, se basaran en experiencias previas y visualizando los posibles escenarios futuros que permitan prevenir, en medida de las posibilidades, las menores afectaciones y daños posibles a la población; estos planes deben de responder a actuaciones coordinadas, respuestas efectivas y oportunas.

La respuesta organizada a situaciones de emergencia debe de consistir en manera general, en la aplicación de acciones previas al evento emergente, que estén directamente enfocadas en la preparación y capacitación del personal que estará a cargo, en la recolección de insumos necesarios que incluya una reserva estratégica, así como en el ejercicio de aplicación de los planes de protección (simulacros), etc.

La Secretaría de Salud, a través de manuales de atención<sup>120</sup> y ante la declaratoria de emergencia, busca atender a la población afectada, brindando atención médica, psicológica y del restablecimiento de la infraestructura sanitaria básica, con el objeto de transitar a la normalidad lo más pronto posible. Adicional a lo anterior, se encarga de mantener un constante vigilo en la evolución epidemiológica y en los posibles rebrotes de enfermedades para implementar acciones que eviten la cadena de transmisión.

Adicionalmente dentro de las acciones extraordinarias que podemos catalogar en el campo de la salud pública, y del tema que nos ocupa, aún y cuando no estén estrictamente definidas como acciones extraordinarias, estas por su naturaleza, han implicado un esfuerzo y atención sobrehumano cuyos resultados

---

<sup>120</sup> Manual de Atención a la Salud ante Desastres, número 5, Unidades de Salud, SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD, CENAPRECE, disponible en: <https://www.gob.mx/salud%7Ccenaprece/documentos/manual-de-atencion-a-la-salud-ante-desastres-5>.

son de un impacto trascendental en las condiciones de vida de la población, y nos referimos al “programa de vacunación”.

Las anteriores concepciones, nos permiten visualizar los términos y condiciones que regula nuestra Constitución, en materia de salud, salubridad general, acciones extraordinarias y en el derecho que tenemos a su protección, cuando este se ve amenazado ante los factores de exposición global, como parte de nuestra condición humana, que junto a las condiciones de movilidad nos expone aún más y permean con mayor facilidad a la población mundial.

### 3.4. Pandemia mundial y el Virus SARS-CoV-2

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud se puede definir “pandemia” a la propagación mundial de una nueva enfermedad, en la cual, la mayoría de las personas no tienen inmunidad contra ella.<sup>121</sup>

La Real Academia Nacional de Medicina de España define “pandemia” como la derivación sustantiva del adjetivo griego *pándemos* (*pán* todo, cada uno + *demos* pueblo, población), correlacionado a la palabra “epidemia”, como aquella enfermedad contagiosa que se extiende por gran parte o la totalidad del mundo<sup>122</sup> Por otra parte, la Real Academia Española junto con la Asociación de Academias de la Lengua Española a conceptualizado el término cómo: “enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”.<sup>123</sup>

De lo anterior, se puede inferir que, existen diversas acepciones del concepto y que no han sido realmente unificadas, por lo que es menester aclarar que debe de realizarse la distinción entre “epidemia” y “pandemia” en razón a las confusiones constantes de ambos términos, por lo que el mayor distingo en la práctica, lo encontramos en que “epidemia” es aquel brote de enfermedad que ataca a un

---

<sup>121</sup> Organización Mundial de la Salud, Alerta y Respuesta Mundiales (GAR), ¿Qué es una pandemia?, 24 de febrero de 2010, [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/).

<sup>122</sup> Real Academia Nacional de Medicina en España, Diccionario de términos Médicos, “*pandemia*”, sin fecha, [https://dtme.ranm.es/buscador.aspx?NIVEL\\_BUS=3&LEMA\\_BUS=pandemia](https://dtme.ranm.es/buscador.aspx?NIVEL_BUS=3&LEMA_BUS=pandemia).

<sup>123</sup> Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, “*pandemia*”, sin fecha, <https://dle.rae.es/pandemia>.

número significativo de personas o animales pero en un mismo lugar y por un periodicidad y, en el caso de la “pandemia”, dicho brote epidémico se sale de control afectando a más de un continente y es principalmente transmitido por vía de transmisión comunitaria.

En la actualidad, el mundo sufre una crisis pandémica que ha marcado la historia, no en el sentido en que no hayan existido anteriormente pandemias, si no, en razón a que con base a la movilidad de personas y la rapidez de los traslados, aunado a la información de primera mano que puede obtenerse en los medios informáticos y con la velocidad que ésta ha llegado a los lugares más recónditos, ha ocasionado incertidumbre, miedo y vulnerabilidad inimaginable, asociado claro ésta, a la fácil trasmisibilidad del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y la propagación acelerada que se suscitó en los países, siendo considerada ésta, cómo una de las más catastróficas en la historia del mundo.

Para entrar en contexto, el 31 de diciembre de 2019 la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (provincia de Hubei, China) notifica a la Organización Mundial de la Salud la multiplicidad de casos por neumonía presentados en su ciudad, que posteriormente se confirmarían causados por un nuevo tipo de coronavirus, de ahí que, el 1° de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) pronuncia un equipo de apoyo en tres niveles propios de la organización: la sede, sedes regionales y los países, para que en su conjunto se declarara en estado de emergencia para poder hacer frente al nuevo brote epidémico.<sup>124</sup>

Consiguientemente el 04 de enero la OMS informa en su plataforma de redes sociales sobre la existencia de los casos en Wuhan; un día posterior, la OMS publica su primer parte referencial sobre dichos brotes epidémicos y la publicación técnica para la comunidad de investigación, salud pública y a los medios de comunicación, de ahí que, en fechas consecuentes, se emitieran recomendaciones técnicas preventivas para todos los países, dentro de las cuales se incluía la vía de transmisión y contacto. Es importante señalar que el 13 de enero de 2020 se

---

<sup>124</sup> Organización Mundial de la Salud, COVID-19: cronología de la actuación de la OMS, 27 de abril de 2020, <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.



confirma de manera oficial el primer caso de COVID-19 en Tailandia, fuera del país de origen, China. <sup>125</sup>

En ulteriores fechas, la OMS realiza actividades propias de su gestión, relativos a la atención de brotes epidémicos, tales como: visitas a la provincia de Wuhan para realizar investigaciones sobre la transmisión del virus, declaraciones ante la prensa, recomendaciones y avisos, entre muchas otras; como resultado, el 22 de enero de 2020 se reitera y se demuestra la transmisión entre seres humanos, por lo que el Director General convoca un Comité de Emergencias con base al Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) para evaluar si el brote constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional, sin embargo, los miembros integrantes de dicho comité no logran acordar un consenso y se otorga un plazo de 10 días para obtener nueva información. <sup>126</sup>

No obstante, sin haber esperado el plazo convenido, el 30 de enero el director general de la OMS convoca nuevamente al Comité de Emergencias por la cifra de contagios que de manera alarmante abarcaban en su totalidad 7,818 casos confirmados en todo el mundo, en su mayoría en China, y 82 en otros 18 países; razón por la cual, se llega a un consenso y se solicita la declaración de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional conocida por sus siglas (ESPII) por lo que, por sexta vez, la OMS declara oficialmente la entrada en vigor de la ESPII.<sup>127</sup>

Es importante señalar por las cifras expuestas con anterioridad, que la transmisibilidad del virus y el nivel de contagio en otros países fue alarmante, por lo que se generó indiscutiblemente de manera inmediata un riesgo de alerta mundial, la cual no es óbice señalar, también fue ocasionada por la tardía respuesta preventiva de los países, como lo es en el caso de México y que forma parte importante de nuestro análisis.

Ahora bien, una vez señalado el origen del brote epidémico y la consecución para la declaración internacional de emergencia sanitaria, partiremos a hacer un breve resumen de las características esenciales del virus SARS-CoV-2.

---

<sup>125</sup> *Idem*

<sup>126</sup> *Idem*

<sup>127</sup> *Idem*

La enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2 denominada comúnmente como “coronavirus” o COVID 19 es una enfermedad altamente infecciosa causada por un coronavirus, entendiéndose a aquél por ser una familia de virus que se caracteriza por tener picos o espigas en forma de corona, de ahí su denominación, y que son comunes en especies de animales<sup>128</sup>; ésta infección es principalmente transmitida de humano a humano a través de gotículas de saliva o secreciones nasales que se genera cuando una persona tose o estornuda e ingresa por vía respiratoria y se fija al receptor.

Una vez contagiado el receptor puede o no desarrollar síntomas, esta es una de las tantas características preocupantes, puesto que, en el caso de los asintomáticos, pueden propagar el virus sin tener conocimiento de su enfermedad evitando el aislamiento. Ahora bien, en tratándose de las personas que desarrollan síntomas, los más habituales son: fiebre, tos seca, cansancio, pérdida del gusto o el olfato, congestión nasal, conjuntivitis, dolor de cabeza, garganta, diarrea, dolores musculares o articulares, erupciones cutáneas, náuseas o vómito, escalofríos o vértigo, conjuntivitis, entre otros. La mayoría de las personas infectadas que desarrollan síntomas (refiriendo que dicha información no está totalmente acreditada científicamente por lo novedoso del virus y la enfermedad) llegan a recuperarse sin recibir tratamiento hospitalario.

No es óbice señalar que los niños con nula frecuencia presentaron consecuencias o cuadros graves por la enfermedad, por lo que en razón a ello fueron prácticamente excluidos de las consideraciones de prevención por no correr mayor riesgo, salvo casos sumamente excepcionales.

De acuerdo con la OMS las personas infectadas que pueden generar mayores complicaciones, inclusive provocar la muerte, son aquellos que tienen insuficiencia respiratoria, septicemia, tromboembolia, lesiones cardíacas, hepáticas y renales. Así mismo se reiteró que las personas más vulnerables de presentar un cuadro grave de COVID-2019 eran las mayores de 60 años y aquellas con

---

<sup>128</sup> Gobierno de México, INSP, ¿Qué son los coronavirus?, 26 de agosto 2020, <https://www.insp.mx/nuevo-coronavirus-2019/que-es-nuevo-coronavirus.html>

afecciones medicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos o pulmonares, diabetes, obesidad y cáncer.<sup>129</sup>

Algunas personas que han padecido la enfermedad con cuadro grave llegan a seguir experimentando síntomas de fatiga, respiratorios, neurológicos y muchas variantes más en razón al caso en específico. Dentro de las medidas sugeridas y adoptadas para evitar la propagación y mitigación del virus, se señalaron principalmente: el distanciamiento físico, la utilización de mascarilla (cubre bocas), lavarse periódicamente las manos con agua y jabón, el uso del gel antibacterial, toser cubriéndose con el codo flexionado o pañuelo en caso de no contar con mascarilla, evitar enérgicamente aglomeraciones y en caso de lugares cerrados, como lo son, por poner un ejemplo, los lugares de trabajo, mantener constantemente la ventilación del lugar.<sup>130</sup>

Otras de las medidas declaradas por la OMS para la mitigación de riesgo, fue que si la persona estuvo en contacto con el virus o presume que ha estado en exposición a él, en tratándose de sintomáticos o asintomáticos (en los casos de cuadros de enfermedad leve, entendiéndose esta por no requerir atención hospitalaria), el receptor debería de permanecer en total aislamiento (sin tener contacto con ninguna persona) por un periodo mínimo de 14 días, guardando absoluta cuarentena, para evitar la propagación del virus y por consiguiente su recuperación.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por organizaciones internacionales, comités médicos, científicos e investigadores, la información anteriormente plasmada, se ha obtenido de los descubrimientos que día con día realizan los estudiosos del tema, y que se ha generado, a consecuencia de los resultados y acciones obtenidas sobre los casos concretos y la información presentada por los distintos países; por lo que en definitiva, no se tendrá certeza hasta que el tiempo permita a la comunidad científica presentar los resultados finales sobre la pandemia que marcará la historia.

---

<sup>129</sup> Organización Mundial de la Salud, Información básica sobre la COVID-19, 10 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

<sup>130</sup> *Idem*

### 3.5. La salud como derecho humano y su protección en México

Una vez abordado de manera breve, el origen de la pandemia producida por el virus SARS-CoV-2, analizaremos el marco jurídico mexicano con relación a la salud como derecho humano y su protección establecida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y, por consiguiente, los órganos y autoridades encargadas de asumir la responsabilidad de atender aquella.

La Constitución de México, como lo hemos establecido en líneas anteriores, contiene una multiplicidad de disposiciones que regulan la normatividad en materia de salubridad general y pandemias, por lo que en síntesis, se prevén los siguientes artículos: el artículo 4° constitucional regula el derecho a la salud; el artículo 29 constitucional prevé la suspensión de derechos y garantías en casos de emergencia; y, como lo narramos en el capítulo segundo, en el numeral 73, fracción XVI podemos situar las facultades y competencias que disponen el rol que habrá de desempeñar el Consejo de Salubridad General para la emisión de disposiciones generales, y de manera secundaria, las funciones ejecutivas que correrán a cargo de la Secretaría de Salud. Por lo que seremos consecuentes realizando un análisis al derecho a la salud como componente necesario en nuestra investigación y por consiguiente la obligación del Estado de velar por este derecho.

El estudio del surgimiento y evolución del derecho a la salud como derecho humano tiene su antecedente más remoto en la interacción que hubo en un primer contexto entre la Iglesia y el Estado; en un inicio, por parte de la institución eclesiástica, se buscó proporcionar beneficencia a los más desprotegidos en razón al principio del bien común y por la caridad cristiana, posteriormente al iniciarse la separación de algunas actividades ligadas a la Iglesia, el Estado optaría por tomar estos aspectos, protegiendo a los pobres en el cuidado de las enfermos, es entonces, que desde el siglo XIII la corona advirtió que era su deber atender a los “*rustici*”, categoría que le fue otorgada a los siervos libres y los hombres libres, sin distinción, otorgándose el beneficio de hospitales para enfermos, casas para leprosos y refugios para los peregrinos<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Romero, José Luis, *“La revolución burguesa en el mundo feudal”*, México, Siglo XXI, 1979, p. 261

A lo largo de la historia, dicho derecho fue evolucionando, encontrándonos ahora con la separación del clero y del Estado en el siglo XVIII en la Declaración de los Derechos de Virginia de 12 de junio de 1776, en donde se disuelven en su totalidad las corporaciones religiosas y son confiscados los bienes religiosos, heredando los médicos y sacerdotes la beneficencia en favor de los más desprotegidos, convirtiéndose entonces, ya no en un costo económico de servicio de salud para la clase acaudalada, si no más, como una actividad y tarea propia del Estado, tomándose en cuenta que la atención de enfermos y la prevención de enfermedades, era en razón a la consideración de trabajadores que no debían de desarrollar ciertas actividades, como lo es en el caso de las mujeres embarazadas, los niños y por consecuencia su alimentación<sup>132</sup>.

Ya en el Estado Moderno, lo que se inició como una protección social a las personas desprotegidas y carentes de medios económicos que eran salvaguardadas por la Iglesia, cambia la figura de protección del derecho a la salud, integrándose como parte de un deber ético hacia la asistencia social, posteriormente como protección laboral y de enfermedad, terminando en convertirse por lo que ahora conocemos como derecho fundamental a la salud.

En este contexto, en la Declaración de Virginia se incluyen principios universales que se soportan en la condición del hombre y su naturaleza, medio que sirvió para conseguir un cambio político, constituyendo un nuevo modelo de organización política, jurídica y social, correspondiendo a través del derecho como prerrogativas del hombre libre y engranándose con ello, la soberanía del pueblo, la elección de representantes, la división de poderes y la legislación, dando paso a la declaración francesa de 1789 y la conformación de una Constitución<sup>133</sup>, la cual hacemos mención por incluir entre sus prescripciones de protección a favor del hombre, algunas necesidades de carácter económico y social, enfatizándose que en relación al derecho a la salud, se identificaba como una necesidad social de atención a la enfermedad y que surge como parte de la asistencia a los que no

---

<sup>132</sup> Foucault, Michel, *El nacimiento de la clínica, una arqueología de la mirada médica*, México, Siglo XXI Editores, 2014, pp. 58-71, disponible en: [https://monoskop.org/images/9/96/Foucault\\_Michel\\_El\\_nacimiento\\_de\\_la\\_clinica.pdf](https://monoskop.org/images/9/96/Foucault_Michel_El_nacimiento_de_la_clinica.pdf).

<sup>133</sup> Habermas, Jürgen, *Teoría y praxis, estudios de filosofía social*, Madrid, Tecnos, 2008, p. 92.

contaban con medios para hacerlo en la vía privada y que emana junto con el derecho al trabajo, derechos exigidos como una necesidad social; en este contexto, a lo largo del establecimiento de las Constituciones Francesas, estos fueron referentes importantísimos como antecedente directo en el establecimiento de derechos económicos y sociales, pues buscaron introducirlos en un documento escrito, basándose en derechos del pueblo y del respeto de los gobernantes para que estos conocieran sus límites, partiendo desde este momento, que la imagen del hombre cambiaría al ciudadano, circunstancias que desencadenarían lo que ahora conocemos como derechos humanos.

En el caso de México, en la Constitución de 1917 en su artículo 123 (aunque no de forma expresa) se incluirían diversas disposiciones que prescribían derechos sociales, entre ellos, la obligación patronal de garantizar la vida y salud del trabajador, de atender accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los empleados; este sería el antecedente inmediato a su prescripción formal que sucedería años después.

Tras las secuelas de la segunda guerra mundial y como parte de los asuntos que se abordaron para crear las naciones unidas, fue el establecer una organización centrada en la mejora y el mantenimiento de la salud de todo el mundo, por lo que el 7 de abril de 1948 se crea la Organización Mundial de la Salud.

En la segunda mitad del siglo XX la Constitución de México incluye el derecho a la salud en el entonces Título Primero, Capítulo I de las garantías Individuales, mediante una adición de fecha 3 de febrero de 1983 al artículo 4° constitucional; precepto que sufriría una transformación total, tras la reforma constitucional en materia de derechos humanos en el año 2011, modificando su naturaleza jurídica de garantía individual como derecho humano, cuyo destinatario serían todas las personas en relación al derecho como una protección.<sup>134</sup>

Posteriormente como ley reglamentaria al artículo 4° Constitucional párrafo cuarto, fue publicada la Ley General de Salud en el DOF el 7 de febrero de 1984, la cual definiría las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud y la

---

<sup>134</sup> *“El Derecho a la Salud en México. Problemas de su fundamentación”*, p. 129, disponible en: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib\\_DerSaludMexico.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DerSaludMexico.pdf)

conurrencia de la Federación en materia de salubridad general; dicha protección a la salud, tendría distintas finalidades, como el bienestar físico y mental, la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida y el conocimiento sobre los servicios de salud, entre otros.

Después de haber realizado esta breve reseña histórica sobre los aspectos más relevantes del derecho a la salud, procederemos a relatar su previsión y regulación a nivel internacional por lo que ve a los sistemas universal e interamericano de derechos humanos.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el derecho a la salud lo encontramos ubicado en el artículo 25 de la declaración, el cual se origina en la visión de Franklin Roosevelt de sus cuatro libertades y de su anhelo por un mundo basado en ausencia de miseria y miedo. En este contexto, dicho artículo define como debe entenderse e interpretarse el derecho a la salud en un lenguaje garantista de protección, germinando la idea de cómo obtener un nivel de vida adecuado, que, de cierta manera, asegure la salud y el bienestar de cada ser humano. Con la finalidad de recoger los derechos civiles y políticos y las libertades establecidas en DUDH, se celebra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC) en el año de 1966 en donde en su artículo 12 dispone el derecho de toda persona al disfrute de salud física y mental <sup>135</sup>.

Ahora bien, por lo que ve a la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre de 1948, en ella se dispone la preservación de la salud por medio de medidas sanitarias y sociales, igualmente que en la (DUDH) basadas en la alimentación, el vestido, la vivienda y asistencia médica, entre otras.

En el Sistema Interamericano, la protección del derecho a la salud, lo encontramos en la Convención Americana de Derechos humanos, en sus artículos 4° que refiere al derecho a la vida y el artículo 5° del derecho a la integridad física.

Por lo que ve al protocolo que se adiciona a la Convención Americana de Derechos humanos mejor conocido como Protocolo de San Salvador, se establece en su artículo 10.1 el derecho a la salud como el disfrute al más alto nivel de

---

<sup>135</sup> "Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo", p. 18, disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7\\_Cartilla\\_PIDESCyPF.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf)

bienestar tanto físico, como mental y social, y se enlazan los conceptos en dicho protocolo en su artículo 9.2, la “seguridad social” con “el trabajo” y por consecuencia el derecho a la salud.

Atento a lo anterior, se determina a la Comisión Interamericana de Derechos humanos como aquel órgano de la organización de los Estados Americanos para promover la observancia y defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo; en materia del derecho a la salud, mencionando solo algunos ejemplos, la Corte ha revisado los siguientes casos:

- a) Caso Ximenes López vs Brasil de fecha 4 de julio de 2006, en el cual se denuncia el maltrato y como consecuencia el fallecimiento de una persona con discapacidad mental en la cual se determina la responsabilidad del Estado por no establecer normas de protección y por ende la efectividad de los derechos humanos, fundado en que la salud es un bien público cuya protección recae en los Estados.<sup>136</sup>
- b) Caso Albán Cornejo y otros vs Ecuador, Albán Cornejo se interna en el hospital por meningitis bacteriana, durante su hospitalización un médico residente le inyecta una dosis de morfina que presuntamente le causa la muerte. Se responsabiliza al Estado de Ecuador, en razón a que el Estado no estableció con formalidad la investigación del caso con debida diligencia procurando la justicia, pues en el transcurso del proceso el Estado determino la prescripción de la materia.<sup>137</sup>
- c) Caso Vera Vera y otra vs Ecuador, Pedro Miguel Vera Vera es arrestado por la policía nacional de Santo Domingo, el detenido presentaba una herida de bala en el pecho, por lo que fue atendido en un hospital regional después del registro de su detención, sin embargo, días después falleció a causa de la herida por arma de fuego. Se determina la responsabilidad del Estado en razón a que en el primer internamiento no se le realizaron los exámenes óptimos para determinar si era necesario someterlo a un tratamiento

---

<sup>136</sup> “Caso Ximenes López vs Brasil”, disponible en:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf)

<sup>137</sup> “Caso Albán Cornejo y otros vs Ecuador”, disponible en:

[https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=280](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=280)



quirúrgico, constituyendo una grave negligencia médica, entre otras causas que ocurrieron durante su detención.<sup>138</sup>

- d) Caso Suarez Peralta vs Ecuador, Melba del Carmen Suarez Peralta, fue intervenida quirúrgicamente por apendicitis en una clínica privada provocándole padecimientos severos y permanentes, se inició proceso penal pero no hubo consecución diligente, lo que dio lugar a la prescripción del hecho; en relación a lo anterior, se establece la responsabilidad del Estado en relación a que la integridad de la persona se ve vinculada a la atención de salud humana y la falta de atención medica vulnera la protección de dicho derecho.<sup>139</sup>

Ahora bien, jurisprudencialmente hablando, la protección del derecho a la salud, se ha realizado en un inicio de manera indirecta, mediante su interrelación con otros derechos tanto civiles como políticos, pues históricamente se tenía la premisa de que no era un derecho directamente justiciable por no contar con un precepto de derecho positivo; sin embargo a lo largo del tiempo en relación a los ejemplos enumerados anteriormente, podemos situar que la corte determinó que la violación al derecho a la salud, afectaría el bienestar físico, mental o social del sujeto de derecho; en este contexto, la jurisprudencia internacional, vincula la violación del derecho a la integridad física o a la vida como consecuencia de un deficiente tratamiento médico o a su inexistencia, evolucionando jurisprudencialmente en el sentido de caminar vía reclamo directo, en consecuencia, podemos referir como ejemplo el *Caso Lagos del Campo vs Peru*<sup>140</sup> como el primer pronunciamiento a través de una sentencia que declara violados los DESCAs de la víctima pero en aplicación directa del artículo 26 de la Convención.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos encontrar la protección constitucional al derecho a la salud en su artículo 4º, párrafo tercero, en el que se dispone la obligatoriedad al legislador para definir cuáles serán

---

<sup>138</sup> “Caso Vera Vera y otra vs Ecuador” disponible en:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_226\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_226_esp.pdf)

<sup>139</sup> “Caso Suarez Peralta vs Ecuador” disponible en:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_261\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf)

<sup>140</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud que de manera correlacionada determina el artículo 73 fracción XVI, el cual regula la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

A partir del establecimiento del derecho a la salud, se puede inferir que, le corresponde al Estado asegurar su carácter prestacional por medio de la asistencia médica y, por ende, preservar el bien jurídico protegido por nuestra Carta Magna, es decir, la salud.

Es importante determinar que dentro de la definición que emite la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el concepto de salud, recae en ella dos componentes esenciales, uno individual y otro colectivo o social. En este sentido, el Estado mexicano también está obligado a garantizar el bienestar social o colectivo, como cuando se susciten emergencias sanitarias o pandemias como en el caso del virus SARS COVID – 2019; en este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado mediante la tesis jurisprudencial siguiente:

*Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 2019358*

*Instancia: Primera Sala*

*Décima Época*

*Materias(s): Constitucional*

*Tesis: 1a./J. 8/2019 (10a.)*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 486*

*Tipo: Jurisprudencia*

*DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.  
DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.*

*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 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Al respecto, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, 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.*

Ahora bien, en México, con base a los *principios* del derecho a la salud como derecho fundamental, apoyados en la universalidad y equidad, y en lo señalado anteriormente, ha consagrado en su artículo 1° quinto párrafo constitucional, la prohibición de discriminar por condiciones de salud.

Ahora bien, con relación al artículo 4° constitucional, se desprende la ley secundaria denominada Ley General de Salud, la cual sienta las bases y modalidades para la impartición y acceso a dicho derecho y su protección.

Constitucionalmente, podemos determinar que le corresponde al Estado Mexicano definir las facilidades, bienes, servicios y condiciones que deberá de establecer para alcanzar el más alto nivel posible de salud, tomando en cuenta aspectos económicos de distribución de recursos, la especificación de grupos en situación de riesgo, la inclusión de perspectiva de género, etc.; consecuentemente estas acciones deberán de estar dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; en relación a lo anterior, los servicios de salud se clasificaran en dos aspectos el primero de atención médica y el segundo en la distribución de medicamentos e insumos.

De ello resulta necesario admitir, que, aunque México contempla constitucionalmente la salud como derecho social, en la práctica, este derecho no se ve reflejado ni en la existencia de mecanismos para hacerlos exigibles de manera expedita y accesible, ni en el aspecto que permita avalar que el derecho a la salud es una realidad. Por lo que ve al acceso universal e igualitario a los servicios de salud, es una realidad que en la práctica no se maneja la universalidad como se contempla por los organismos internacionales, pues si bien, por medio de programas sociales, existe la posibilidad de adquirir un seguro social para la prestación del servicio, éste va encaminado más a la “adquisición pecuniaria del seguro”, que a lo fundamental y total del derecho, que es la “garantía”, generando como consecuencia en que no exista un estado igualitario de dicho derecho, pues sólo una parte de la sociedad (por lo regular económicamente media-alta) es la que incrementa la probabilidad de mejorar su calidad de vida mediante los prestadores de servicios privados de salud, quedando entonces la protección y garantía de dicho derecho condicionada por la capacidad económica del solicitante o requirente del servicio médico.

No obstante, con la realidad que vivimos actualmente por la pandemia derivada del virus SARS COVID-2019, mediante la implementación de medidas que opto el Estado Mexicano, en consideración personal, un tanto tardías, ha denotado las carencias de estrategias, planes, programas y servicios de salud para con los ciudadanos, generando una presión social hacia el gobierno federal, poniendo en

tela de juicio las capacidades de coordinación interna del gobierno para reorganizar distintos niveles subnacionales junto con las Entidades Federativas.

Lo anterior detonó en que cada Entidad Federativa haya actuado de forma desarticulada, accionando conforme a las necesidades de cada una de ellas, a más, de generar la respuesta tardía de las medidas sanitarias iniciales para enfrentar la pandemia y como respuesta ante ello, aunado al tipo de población mexicana (con padecimientos como diabetes y obesidad), la muerte de tantos ciudadanos. Nos queda de reflexión que con independencia de la garantía de protección a la salud que debe avalar el Estado y con ello, todos los aspectos que conlleva, *la responsabilidad es correlacionada*, al existir un gran número de mexicanos que opta por no tomar las medidas necesarias para poder limitar la propagación del virus ya que culturalmente hablando no respetamos las indicaciones y recomendaciones que se nos emiten, tomando acciones, una vez que contamos con la realidad física de la enfermedad y sus consecuencias.

#### **CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE ACCIONES PREVENTIVAS Y CONSECUENTES DETERMINADAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL ESTADO DE MICHOACÁN**

Como lo vimos en el capítulo que antecede, constitucionalmente se prevén mecanismos para limitar los derechos fundamentales en los casos excepcionales o que de emergencia se puedan presentar, cuya finalidad siempre revestirá el mantener el Estado constitucional y democrático. Para que estos mecanismos resulten efectivos en cuanto a su ejecución, deben de existir procesos claros, que señalen su delimitación, su temporalidad y las autoridades legitimadas.

No obstante, al hablar de delimitaciones nos referimos indudablemente a las facultades y competencias que deben de tener los poderes de la Unión y la forma en que las disposiciones implementadas por el poder Ejecutivo en conjunto con el Consejo de Salubridad, en situaciones de emergencia, son accionadas. Este análisis nos acerca a nuestra pretensión sobre la viabilidad, la aceptación y el interés público de las medidas adoptadas por el gobierno, así como, a las reflexiones que pretendemos llegar sobre los mecanismos jurisdiccionales que se pueden ejecutar en contra de dichas acciones.

Atento a lo anterior y recapitulando, en México la Ley General de Salud prevé acciones extraordinarias en materia de salubridad, como lo es en el caso concreto, cuando exista un caso de epidemia de carácter grave que afecte el país, en dicho ordenamiento se establece que la Secretaría de Salud determinará las medidas necesarias para prevenir los daños a la salud, “medidas” que posteriormente serán sancionadas por el Ejecutivo Federal a cargo del presidente de la República, el cual determinará mediante Decreto, las región o las regiones que quedaran sujetas a dicha disposición y el tiempo necesario.

De igual manera la Ley General de Salud (LGS) establece que una vez emitida dicha acción extraordinaria la Secretaria de Salud podrá integrar brigadas bajo su dirección que se encarguen de dictar medidas necesarias en relación a las reuniones de personas, entrada y salida de estas en las poblaciones, regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales y a los técnicos de la salud las actividades necesarias la

obtener la participación de particulares, etc. En este contexto las facultades para adoptar medidas de seguridad sanitaria como lo es en el caso de México quedan atribuidas a una competencia federal, es entonces que, las entidades federativas quedan sólo como simples destinatarios de los mandatos que la Secretaría de Salud determine sobre dicha acción extraordinaria, es decir sólo para coadyuvar con tal emergencia.

En este mismo sentido, se pudiera deducir preliminarmente, que las entidades federativas no poseen facultades autónomas dentro de su territorio, una vez emitida la “acción extraordinaria” que al respecto prorrumpe el gobierno federal, con relación a las medidas de seguridad sanitaria que harán frente a situaciones de emergencia como lo es en el caso de la epidemia denominada SARS COVID-19, por lo que este apartado busca realizar un análisis práctico sobre las acciones emitidas por el gobierno federal y el estado de Michoacán, en donde resaltan las complejidades estructurales del régimen federal en cuanto a la distribución de competencias, las ambiguas concepciones de los términos que en concurrencia atenderán ambos niveles de gobierno y por ende los conflictos normativos que surgieron al respecto.

El gobierno federal con base a los principios originarios del federalismo, debe entenderse como una adición a las entidades locales, con regulación de competencias propias lo más específicas posible, en donde se encomiendan ciertas atribuciones a la federación y a las entidades, pero nunca deberá de entenderse como facultades limitadas entre ambos órdenes, aún y cuando existan casos excepcionales como el que vivimos, se deberá de mantener un equilibrio de cooperación sobre todo en el caso de las facultades expresas que tienen las entidades federativas como lo es en el caso del Estado de Michoacán para hacer frente a dicho estado de emergencia de manera autónoma e independiente, cuando se busque salvaguardar los intereses de la población en materia de salud o derivado de cualquier acción extraordinaria que se llegue a presentar o determinar en lo futuro.

En ese mismo sentido, cuando existe altercación entre las Entidades federativas y la federación, en razón a la respuesta y capacidad que el Estado

mexicano ha tenido para hacer frente a la pandemia, no existe un mecanismo de acción con el que cuenten las Entidades federativas para poder hacer frente a la pandemia y conforme a los intereses que a las entidades mejor convengan, entendiéndose éste, cómo acción de impugnación para hacer frente a las necesidades particulares de su territorio, cuando las acciones y medidas preventivas instauradas por el gobierno federal en materia sanitaria, no coincidan con los intereses de nuestra entidad federativa.

En razón a lo anteriormente planteado y en atención a la emergencia sanitaria producida por la epidemia del virus SARS-CoV-2, ha ocasionado una situación excepcional al ser considerado un fenómeno sin precedentes, repercutiendo todos los ámbitos de la vida, incluido el campo del derecho.

#### **4.1. Acciones preventivas y consecuentes instauradas por el Ejecutivo Federal en atención a la pandemia**

Como lo señalamos con anterioridad, la Organización Mundial de la Salud, determinó el 30 de enero del 2020, la epidemia del virus SARS-CoV2 causante de la enfermedad de COVID-19, como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. La enfermedad transmisible COVID-19, fue categorizada casi de manera inmediata como “grave”, en razón a dos factores que consideramos preponderantes, el primero de ellos en tratándose de los altos índices de mortalidad, y en un segundo plano, por la alta capacidad patogénica y su exponencial contagio; su propagación por diversos países y continentes generó ineludiblemente que la epidemia, fuera declarada como “pandemia” por la misma OMS el 11 de marzo del 2020.

En razón a lo anterior, el Estado mexicano en materia de salubridad general, tenía a su disposición a nivel constitucional dos medios de acción, la determinación del “Estado de Excepción” por medio de la suspensión de derechos y garantías contenida en el artículo 29 constitucional, o en su caso, el establecimiento de la figura jurídica denominada “Estado de Emergencia” mediante la asignación de facultades y competencias contenida en el artículo 73 fracción XVI, base primera, segunda y tercera, de dicho ordenamiento. Ambas figuras jurídicas conllevan la



suspensión de la regularidad constitucional en dos sentidos, por una parte, se alteran y centran la división de poderes, concentrándose las facultades como es el caso, en el poder ejecutivo, e inclusive, en casos excepcionales, la utilización del servicio militar para coadyuvar a tal fin; y en segundo plano, se puede llegar a utilizar la restricción del ejercicio de algunos derechos fundamentales.

El establecimiento del “Estado de Excepción” como mecanismo extraordinario, puede suscitarse en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, tanto interna como externa, o bien, cualquier otra causa que ponga en peligro el orden jurídico y la existencia del Estado, para tal efecto, se prevé la restricción o suspensión de los derechos fundamentales de forma justificada, cuyo instrumento deberá de contener, a grandes rasgos, ciertos elementos esenciales, como: ser inexcusablemente por tiempo limitado; el ámbito espacial, total o parcial de la entidad o territorio aplicable; que se establezca a través de un consenso democrático y la prohibición expresa de aquellos derechos que en el ejercicio no pueden restringirse o suspenderse bajo ningún supuesto. La ejecución de dicho instrumento jurídico correrá a cargo del presidente de la República previa aprobación del Congreso de la Unión y revisión oficiosa que estará a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, la declaración del “Estado de Excepción”, que se ejerce, mediante la restricción o suspensión de derechos y garantías, ha propiciado en la historia, vulnerabilidad, opresión y arbitrariedad, provocando un riesgo inminente al constitucionalismo y a los derechos humanos, no sólo en el ámbito estatal, si no también, ha sido considerado bajo la misma perspectiva, en un ámbito internacional.

En este orden de ideas y como vimos en nuestro apartado histórico, nuestro país ha padecido una situación grave en cuanto a inestabilidad política, con innumerables cambios de gobierno y golpes de estado, en particular durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, de ahí que consideremos que no fuera regulado el estado de excepción de manera expresa, aún y cuando en varias disposiciones se introducían las ideas sobre las situaciones de riesgo y de emergencia. El riesgo que suponía la falsa instauración del estado de excepción, acaecida en nuestro país, bajo el presupuesto de la suspensión de derechos

fundamentales, fue ampliamente discutido en el Constituyente de 1857 mediante el voto particular de Mariano Otero y manteniéndose incólume, en cuanto a su esencia, en la Constitución de 1917, en el que se buscó proteger al Estado federal y prevenir el ejercicio ilimitado del poder; en consecuencia, a través del tiempo se ha buscado acotar cada vez más la figura jurídica y contener sus efectos.

En este contexto, con la reforma constitucional del 2011, fueron agregadas regulaciones más estrictas al respecto, vinculándose con ello, la protección expresa de los derechos humanos, así como, una serie de requisitos de fundamentación, motivación y proporcionalidad sobre las medidas que se pudieran adoptar para enfrentar la crisis por la que atravesase la nación. No es óbice señalar, que, a la redacción de la presente investigación, se cuenta con el retraso de la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional por parte del Congreso de la Unión, cuyo plazo para su emisión a partir de la reforma del 10 de junio del 2011, no podría exceder de un año, siendo omisiva la autoridad responsable.

Bajo esta tesis, dicho instrumento debería contener los procedimientos, las facultades y competencias de las autoridades, así como, los mecanismos de control legislativo y judicial, respecto de los cuales, se deben de establecer los elementos y supuestos en los que se podrán implementar en el país, las figuras jurídicas de “Estado de Excepción” y de “Emergencia Sanitaria”; vacíos regulatorios que privan al Estado y en consecuencia a la sociedad, de tener una reglamentación aplicable en casos como la actual pandemia, donde hay un peligro latente.

Una vez referido lo anterior, creemos oportuna la determinación del ejecutivo federal de optar por la segunda vía constitucional, establecida en el numeral 73 fracción XVI, bases primera, segunda y tercera, cuya disposición es concurrente al artículo 4º Constitucional, por lo que respecta a la protección de la salud colectiva en materia de pandemias y salubridad general.

El establecimiento de estas disposiciones, deben de otorgar y garantizar la protección a la salud, por medio de los servicios que establezca el Estado, que, en concurrencia junto con el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, deberán de emitir las medidas indispensables para poder hacer frente a la pandemia. Por consiguiente, las entidades federativas en materia de salubridad

local están obligadas a establecer las prevenciones o medidas que se decreten y coadyuvar con el estado federal. Bajo esta tesitura, el Estado federal, en cuanto una figura de la administración pública dispone de dependencias y entidades, tanto federales como locales, así como personas físicas y morales que prestan servicios de salud, ya sea en su ámbito social o privado, que permiten o deberían de permitir en su conjunto atender una emergencia epidemiológica de carácter grave como la actual.

Del ordenamiento constitucional antes descrito en correlación con la Ley General de Salud, se desprenden la distribución de competencias y facultades, en sus ámbitos federales, estatales y locales, siendo el gobierno federal a través del poder Ejecutivo en coordinación con el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, quien sea el poder rector y coordinador de atención de la emergencia sanitaria. De ahí que, las entidades federativas solo posean facultades originarias de actuación de manera autónoma, en el periodo previo al establecimiento de las disposiciones generales que en materia de salubridad se dicten por medio de la acción extraordinaria, quedándose concluyente la subordinación de las entidades al estado federal, por ser solo destinatarios de las acciones encomendadas.

El Consejo de Salubridad General es un órgano excepcional, cuya existencia sobreviene de las causas de excepción establecidas en el numeral constitucional que antecede, cuya función preponderante es informar y aconsejar al gobierno sobre las acciones científicas que se deben de implementar en materia de contención epidemiológica. Es un órgano colegiado, cuya integración estará compuesta de acuerdo al artículo 15 de la Ley General de Salud, por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales, serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y la Academia Mexicana de Cirugía y los vocales que su propio reglamento determine; los miembros del Consejo, serán designados y destituidos por el presidente de la República, los cuales, indudablemente deben de ser profesionales en la materia.

Del examen anterior se debe de advertir que, en su integración, la Ley General de Salud y el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General no

contemplan la participación directa de las entidades federativas, sólo tienen representación por medio del Consejo a través de “representantes regionales”.

El Consejo de Salubridad por cuanto al éxito de su actuación, radica en un primer momento, sobre el momento en que interviene, en la calidad de sus mandatos y en la coordinación con los sujetos involucrados; de ahí que, reflexionemos sobre las actuaciones tardías, sobre sus pronunciamientos excesivamente generales, así como los mecanismos instaurados por las entidades federativas y los gobiernos municipales para preservar la salud y la protección de su población, ante la omisión de actuación por las autoridades obligadas.

Retomando el contexto nacional y la sucesión cronológica de las acciones instauradas por el Estado federal, el 28 de febrero del año 2020, el subsecretario de prevención y promoción de salud, reconoció oficialmente la existencia del primer caso de contagio en nuestro país en la Ciudad de México, en un hombre de 35 años, que había viajado a Italia y tenía síntomas leves, el cual fue aislado en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias<sup>141</sup>.

Antes de continuar, se debe advertir que, fuimos omisivos en señalar y detallar diversos actos que a través de los medios de comunicación oficiales fueron publicados dependiendo de la fase en la que se encontraba la pandemia, como medidas preventivas y recomendaciones generales, entre ellos: el establecimiento de la jornada denominada “susana distancia”, la prevención del lavado frecuente de manos, el exhorto de aislamiento preventivo, la prevención de evitar el contacto a través del saludo, la publicidad de informes generales sobre la enfermedad y posibles síntomas, así como el señalamiento de los grupos de vulnerabilidad y riesgo, etc.; estos actos informativos, fueron previos a la declaración formal de emergencia sanitaria a través de la acción extraordinaria, la razón de no describirlos, es el apegarnos a la delimitación y objeto de la presente investigación.

A decir verdad, no podemos ser inadvertidos que fuera del marco jurídico, desde el inicio de la declaración por la OMS en el mes de enero del 2020 donde se alertaba sobre el riesgo del virus y la situación internacional sucedida en China, en

---

<sup>141</sup> Gobierno de México, Secretaría de Salud-Prensa, disponible en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/077-se-confirma-en-mexico-caso-importado-de-coronavirus-covid-19>.

México, a través de las denominadas “mañaneras,” que son conferencias de prensa matutinas por parte de la administración pública federal las cuales son transmitidas a través de las televisoras en cadena nacional, resultaron lamentables diversas declaraciones ejercidas por el Ejecutivo Federal y el Secretario de Salud, demeritando la gravedad del virus y generando incertidumbre en la sociedad, puesto que, ambos vestidos de su cargo público y en cuanto obligados directos constitucionalmente de atender la emergencia sanitaria, al emitir declaraciones como: “carguen amuletos y estampitas de santos y vírgenes para hacer frente al coronavirus”<sup>142</sup> y que el uso de mascarillas o cubrebocas no evitan contagios de enfermedad y que otorgan “una falsa sensación de seguridad”<sup>143</sup>, atentan con los bienes jurídicos tutelados como la vida y salud de las personas, al no atender la emergencia internacional con seriedad, lo que también generaría por consiguiente, actuaciones tardías que se desencadenarían posteriormente en miles de muertes, ocupando México los primeros lugares de mortalidad en el mundo a causa de COVID-19.

La preocupación inminente de estas declaraciones también fue vislumbrada de manera internacional, tan es así que, el 26 de marzo de 2020, *Human Rights Watch*, organización dedicada a la protección de los derechos humanos en cualquier parte del mundo, publicó la preocupación sobre el desinterés de las actuaciones y declaraciones ejercidas por el presidente de México, al señalar lo siguiente: “*el desinterés temerario en brindar información veraz sobre la pandemia del COVID-19, expone a graves peligros a la población de México*”.<sup>144</sup> Las anteriores consideraciones sirven para vislumbrar de manera general el panorama desolador que vivió el país desde el inicio de la pandemia, puesto que, fueron exorbitantes actuaciones de omisión y de irresponsabilidad.

---

<sup>142</sup> Conferencia de prensa desde Palacio Nacional, Ciudad de México, 18 de marzo de 2020, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=M\\_i9POGOT8E](https://www.youtube.com/watch?v=M_i9POGOT8E).

<sup>143</sup> Fragmento de la conferencia vespertina de prensa desde Palacio Nacional, Ciudad de México, del 3 de abril de 2020: <https://twitter.com/HLGatell/status/1246286683080974337?s=20>.

<sup>144</sup> México: Los mexicanos necesitan información veraz sobre el COVID-19, Human Rights Watch, del 26 de marzo de 2020: <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/26/mexico-los-mexicanos-necesitan-informacionveraz-sobre-el-covid-19>.

No fue hasta el 30 de marzo, que, en ejercicio de las facultades constitucionales al inicio aludidas, el Poder Ejecutivo, en coordinación con el Consejo de Salubridad, emitió el “ACUERDO” por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) <sup>145</sup>, en correlación con la emisión del decreto precedente de fecha 27 de marzo a cargo del Ejecutivo federal, en el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas en todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave por COVID-19 de atención prioritaria.<sup>146</sup>

Las medidas contenidas en el acuerdo, en términos generales se concentraron en:

- A) La suspensión de actividades “no esenciales” del 30 de marzo al 30 de abril del 2020
- B) El resguardo domiciliario mediante exhorto para la población en general, preponderantemente para grupos vulnerables, como las personas mayores de 60 años, o con cierto tipo de padecimientos (diabetes, obesidad, hipertensión, insuficiencias cardíacas o respiratorias, etc.)
- C) Prácticas y medidas de prevención en aquellos lugares y recintos en los que se realicen actividades esenciales.
- D) El establecimiento de los lineamientos para un regreso ordenado, escalonado y regionalizado a las actividades laborales, económicas y sociales.
- E) La determinación expresa de que las medidas preventivas deberán de realizarse con estricto apego a los derechos humanos.

De ambos acuerdos se desprende su observancia general y de calidad obligatoria, por así establecerlo el propio mecanismo Constitucional (de ahí que

---

<sup>145</sup> Diario Oficial de la Federación, Lunes 30 de marzo de 2020, ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), disponible en: [https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG\\_300320\\_VES.pdf](https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG_300320_VES.pdf).

<sup>146</sup> Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 2020, ACUERDO por el que se declaran acciones 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), disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20\(COVID%2D19\)](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20(COVID%2D19)).

sobrevenga la subordinación centralizada). Sin embargo, debe de considerarse que de acuerdo con la naturaleza jurídica del Acuerdo y por el modo en que jurídicamente está construido, no se impone obligación jurídica expresa al no contemplar sanciones en caso de incumplimiento.

Del análisis del contenido de ambas disposiciones, sobre todo por lo que respecta al Acuerdo sobre las acciones extraordinarias, deviene la ausencia de claridad, al no considerar todas las actividades económicas esenciales de manera clara y contundente; también es omiso en señalar en su totalidad las cuestiones financieras, comerciales, económicas, contractuales, etc. No debemos de olvidar, que todas las actuaciones, sobre todo en situaciones de excepcionalidad, deben de ser integrales, claras, precisas y contundentes, sobre todo tratándose del tema de la salud, para evitar su malinterpretación; de igual forma, las disposiciones generales en materia de salubridad general de la República implican la coordinación de todas las autoridades y de los organismos y sectores de salud encargados de ejecutar dichas disposiciones y mantener el funcionamiento social y económico del país.

Del análisis anterior, el ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, coincide con nuestro planteamiento y detalla de manera precisa planteamientos referentes a la claridad del Acuerdo de acciones extraordinarias, por lo que ve a las formas lingüísticas utilizadas, puesto que no se regula las actividades en sí mismas consideradas, sino las conductas de quienes la realizan, bajo las modalidades de esenciales y no esenciales, clasificándose las actividades esenciales en cinco rubros y, por exclusión, las restantes no lo son.<sup>147</sup>

De ahí sobrevendrían diversos interrogantes, de que actividades implicarían que una actividad sea o no esencial, y de la obligación consecuente de continuar o suspender dicha actividad, pues se pudiesen encuadrar innumerables supuestos, no obstante, tampoco se determina de manera clara las consecuencias jurídicas.

Del examen anterior y del acotamiento de nuestras reflexiones, advertimos la imposibilidad de manejar todos los criterios, ambigüedades, vacíos regulatorios,

---

<sup>147</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Acuerdos para la pandemia en México*, 13 de abril de 2020, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14523/15635>.

tecnicismos, advertencias y valoraciones que se han realizado, por lo abismal del tema en comento.

Sin embargo, de la falta de coordinación entre entidades de la administración pública, de la tardía respuesta en la adopción de medidas jurídicas por parte del gobierno federal, de las negligencias en atención y manejo de la pandemia como las declaraciones de los servidores públicos y de las ambigüedades textuales antes descritas, era claro que provocará que diversos gobernadores y presidentes municipales, emitieran disposiciones, incluso de carácter inconstitucional, que consideraban estimadas para atender a tan apremiante situación, rompiendo con ello, la unidad y equilibrio del orden federal.

En este sentido, la pandemia nos ofrece la posibilidad de cuestionarnos las áreas de oportunidad que merecen ser atendidas ante la crisis sanitaria, pone a prueba a todas las instituciones del país, permite el cuestionamiento de la estructura federal y su falta de respuesta coordinada en todo el territorio.

La incertidumbre en las autoridades y en sus límites de actuación, aunado a la acentuada jerarquía administrativa y política, deriva en una falta de coordinación inminente con los resultados ya conocidos.

Falta el replanteamiento de un nuevo federalismo, que incluya dinamismo y flexibilidad, en el que se medie la cooperación entre las partes que lo componen, en donde las acciones puedan coincidir hacia intereses mutuos, en el que se de paso a mecanismos de colaboración, en sus ejes tanto horizontal como vertical entre las entidades federativas y la federación.

Debe ejercerse un apoyo cooperativo, mediante la participación democrática de las entidades federadas, como lo es en el caso que nos atañe, sobre las decisiones nacionales, en este sentido, siendo la Constitución la que establece los elementos de actuación, también pueden sobrevenir en un futuro esquemas que puedan ser un tanto predecibles, que proyecten estabilidad y la coordinación necesaria para poder confrontar las crisis que sobrevengan.

#### **4.2. Acciones preventivas y consecuentes instauradas por el ejecutivo del Estado de Michoacán en atención a la pandemia**



Desde la perspectiva federal, directriz de la presente investigación, las entidades federativas son quienes detentan competencias originarias sobre la protección de la salud, y no la federación, la razón sobreviene de la facultad de legislar sobre salubridad local. No obstante, en materia de salubridad general, en situaciones de excepción, las entidades federativas se someten a la subordinación federal, con base al artículo 73, fracción XVI, base primera, segunda y tercera.

Para ser precisos, una vez emitida la “acción extraordinaria” por la Secretaría de Salud en materia de salubridad general, las entidades federativas, sólo podrán actuar acorde al rol y disposiciones asignados en dicha declaración, puesto que, dicha disposición está diseñada como una competencia federal, en este sentido, las entidades federativas y municipios, son solamente destinatarios de las acciones encomendadas.

En correlación con el artículo 4° Constitucional, el marco de salubridad general está sujeto a un régimen de facultades concurrentes<sup>148</sup>, las cuales implican que las entidades federativas, los municipios y la federación puedan actuar respecto de una misma materia; siendo el Congreso de la Unión quien determine la forma, términos y los ámbitos de su participación. En reciprocidad con la esencia del federalismo, esta simultaneidad de funciones, debería de ejercerse en armonía y con propósitos afines. Sin embargo, es una realidad y una constante, que desde que el gobierno federal tuvo conocimiento del surgimiento de la pandemia, y posteriormente el primer caso oficial de contagio en el país, no existió, ni la seriedad requerida, ni una línea de acción por parte de las autoridades federales que lograra amalgamar a los distintos órganos de gobierno y por ende las dependencias de salud encargadas de mitigar los contagios. Cada dependencia, institución, órgano o entidad federativa, actuó conforme a sus respectivas competencias, al ver la inacción de las autoridades constitucionalmente facultadas y obligadas a realizarlo.

---

<sup>148</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4°: “...Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.”

Por dicha razón, se activaron las reacciones de los gobiernos, tanto de las entidades federativas, como en los municipios, ejerciendo acciones de prevención en su territorio mediante la implementación de estrategias de salud pública recomendadas por la Organización Mundial de la Salud para prevenir los contagios, sin embargo, también existieron medidas que fueron consideradas excesivas y fuera del marco constitucional como el caso de nuestro estado.

En este contexto y con fundamento en el numeral antes descrito, las entidades federativas pueden ejercer facultades autónomas en materia de salubridad general pero sólo en el entendido de que el Consejo de Salubridad General y/o Secretaría de Salud no ejercieran en el ámbito de sus competencias. .

Esto es, el virus SARS-CoV-2, está catalogado como una enfermedad transmisible causante de infección aguda del aparato respiratorio que se encuentra regulada por el artículo 134 de la Ley General de Salud, el cual determina la concurrencia que la Secretaría de Salud y las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia deberán de realizar, actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y de control de enfermedades transmisibles.

En correlación, el artículo 13 de la ley en comento establece la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Bajo esta tesitura, las entidades federativas deberán organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general, como lo es en el caso, la prevención y el control de la enfermedad transmisible de COVID-19, así como determinar los planes, programas y acciones que en materia de salubridad local les competen.

Del examen anterior se advierte que, las entidades federativas pueden optar por ejercer acciones en materia de salubridad local, y como es en el caso que nos atañe, de enfermedades transmisibles, en tratándose de las situaciones en las que la federación, el consejo de salubridad o la secretaría de salud no ejerzan acciones en la materia. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, mediante la siguiente tesis jurisprudencial:

*Suprema Corte de Justicia de la Nación*

*Registro digital: 233364*

*Instancia: Pleno*

*Séptima Época*

*Materias(s): Constitucional, Administrativa*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 47, Primera Parte, página 49*

*Tipo: Aislada*

*“SALUBRIDAD LOCAL. LAS DISPOSICIONES EMITIDAS POR LA LEGISLATURA DE BAJA CALIFORNIA EN MATERIA DE, NO INVADEN LA ESFERA DE LA FEDERACIÓN, EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL (CÓDIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ARTÍCULOS 199 BIS 1, 199 BIS 2, 199 BIS 3 Y 199 BIS 4).*

*El Congreso del Estado de Baja California tiene competencia para legislar en materia de salubridad local, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI, en relación con el artículo 124, ambos de la Constitución Federal. Debe considerarse que el reparto de facultades en materia de salubridad entre la Federación y los Estados se funda en los artículos antes mencionados y por ende, la facultad de legislar sobre salubridad local permanece en el acervo de atribuciones de los Estados, entre otras facultades no sustraídas de los mismos para ser otorgadas en forma expresa a la Federación. Nuestra Constitución Política Federal, en su artículo 73, fracción XVI, sólo ha concedido facultades al Congreso de la Unión, para legislar en materia de "salubridad general", y para su mejor comprensión es necesario recurrir a distintas disposiciones del Código Sanitario” ...*

*“...porque la facultad de legislar en materia de salubridad no compete sólo a la Federación sino que es concurrente y complementaria de la Federación y de los Estados; aquélla, con el fin de lograr el bienestar de la colectividad, y éstos en uso del derecho de legislar sobre*

*salubridad local en su ámbito territorial, por lo que se determina que no se viola ninguna disposición constitucional.*

Al respecto, coincide el destacado jurista José Ma. Serna de la Garza, al señalar, que al lado de una materia de “salubridad general” hay una materia de “salubridad local”, cuya existencia se olvida, en razón a la centralización de funciones que se ha experimentado en últimas fechas. Es entonces que en “materia de salubridad local” en correlación al artículo 4° de la Constitución que dispone la protección de la salud (derecho constitucional, no federal) es el fundamento de las acciones que en materia de seguridad sanitaria pueden adoptar las entidades federativas en caso de pandemias como el COVID-19.<sup>149</sup>

Por las razones antes expuestas, en caso de que sobrevenga una enfermedad transmisible y esta amenazara en convertirse en un peligro grave en el ámbito territorial de una entidad federativa, las autoridades de esta entidad, en ejercicio de las facultades reservadas establecidas en el artículo 124 Constitucional, pueden optar por tomar las medidas que crean conducentes en materia de seguridad sanitaria que les pueda corresponder conforme al orden jurídico local<sup>150</sup>.

Maxime que, como aconteció en nuestro país, no se opte por tomar las medidas necesarias y oportunas en tiempo, para garantizar la protección de la salud de la población, las entidades federativas podrán ejecutarlas, con la salvedad de que estas no sean ejercidas por las autoridades federales, la secretaria de salud o el consejo de salubridad en el ámbito de sus competencias.

De ahí que el estado de Michoacán de Ocampo no fuera la excepción ante la inacción y obstinación presidencial de no ejecutar las acciones indispensables de prevención, aunado que no se otorgaron beneficios fiscales que están considerados en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, como: la inaplicabilidad de implementar incentivos a las empresas, la negativa de aplazar el pago de impuestos federales y las cotizaciones de seguridad social.

De acuerdo con la página oficial CONAMER, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, se han elaborado en el Estado de

---

<sup>149</sup> Serna de la Garza, José Ma., *Facultades de las entidades federativas para dictar...*, op. cit., p. 18.

<sup>150</sup> *Idem.*

Michoacán de Ocampo, 50 respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19, compilación que fue realizada con base al Diario Oficial de la Federación del 26 de marzo del año 2020 al 25 de junio del año 2021<sup>151</sup>.

Con base en esta información, el primer Decreto oficial emitido por el ejecutivo del estado, es de fecha 26 de marzo de 2020 (anterior al acuerdo federal por el que se declara emergencia sanitaria) en el que se incluían las siguientes consideraciones y disposiciones:

1. Que la pandemia COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.
2. Que todas las empresas tienen un papel esencial que desempeñar minimizando la probabilidad de transmisión del COVID-19 y el impacto en la sociedad, con la adopción de medidas tempranas, audaces y eficaces que permitan reducir el riesgo de corto plazo.
3. Que en el Estado de Michoacán al día 24 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud del Estado había confirmado 10 casos y 60 sospechosos de COVID-19 y se estima un crecimiento potencial.
4. Que con base a la problemática económica y social que se presenta en el estado, dada la contingencia sanitaria, se apoyará a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, emitiendo las siguientes medidas económicas y financieras:
  - a. Subsidio equivalente al 100% del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.
  - b. Subsidio equivalente al 100% del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje.
  - c. Condonación del 100% de las multas y recargos por el pago extemporáneo de los impuestos de: loterías, ricas, sorteos y

---

<sup>151</sup> Respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19, Estado y municipios, Michoacán, Gobierno de México, Autoridades Sanitarias, <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/DetalleEstadoMunicipio/Index?id=16>

concursos; sobre la enajenación de vehículos de motor usados; e impuestos ecológicos.

- d. La condonación del 100% de las multas y recargos en el pago de los derechos para la expedición de placas de circulación y tarjetas de circulación; holograma de circulación o refrendo anual; y, renovación anual de concesiones del servicio público.
- e. Condonación de multas y recargos a contribuyentes sobre el Impuesto de erogaciones por remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- f. Ampliación de plazos para el pago de parcialidades de créditos fiscales del mes de marzo a noviembre.<sup>152</sup>

Las anteriores determinaciones, se otorgaron en razón a la problemática económica y social que imperaba en el Estado dada la contingencia sanitaria, las cuales, indudablemente alteraron los patrones de consumo de la población, que en su conjunto, con el impacto directo a los contribuyentes y en la preservación de las fuentes de empleo, ocasionaron graves daños a la economía de Michoacán, por lo que con base a la facultad expresa que le otorga el Código Fiscal del Estado al gobernador, tomó la determinación de otorgar los beneficios fiscales antes descritos.

Posteriormente se emitirían decretos de diversas índoles, en su mayoría de beneficios fiscales, reglas de operación, plazos para su otorgación y plazos para su suspensión; el señalamiento de días inhábiles y plazos temporales de suspensión de dependencias e instituciones académicas por los altos índices de contagios en la entidad; la autorización expresa de medios tecnológicos para sesiones virtuales o a distancia del Consejo General de Instituto Electoral de Michoacán; el establecimiento de un catálogo de actividades consideradas como esenciales; los plazos de suspensión para las actividades accesorias o no esenciales para la prestación de servicios públicos; protocolo en el que se establecen reglas para el

---

<sup>152</sup> Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Decreto mediante el cual se otorgan diversos beneficios fiscales, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Silano Aureoles Cornejo, 26 de marzo de 2020, disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/marzo/26/7a-7620.pdf>.

reinicio seguro de actividades, etc.; las disposiciones establecidas, sobrevienen a actuaciones, en su mayoría, también contempladas en el régimen federal.

De ello resulta necesario admitir, que la idea consiste en proporcionar una visión general, no exhaustiva, de la instrumentación de medidas y estrategias que fueron puestas en marcha por el ejecutivo del estado de Michoacán, para analizar un acto específico, el cual generó uno de los puntos más debatidos por los alcances e implicaciones, inclusive a nivel nacional, el decreto emitido de fecha 20 de abril del año 2020 por el gobernador Silvano Aureoles Conejo, titulado “Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19)” en el que se establecen medidas restrictivas y de suspensión de derechos humanos<sup>153</sup>. Lo anterior se puede desprender, en un sentido estricto, de una falsa justificación entre la protección a la salud y la suspensión de derechos humanos, que esgrimiremos a continuación.

En contexto, la publicación del decreto se da por diversas razones, entre ellas ante el incremento de contagios de manera exponencial en el estado, de la necesidad de reforzar las medidas de control de la pandemia, y ante los escenarios fatalistas que se podrían desencadenar en el estado de Michoacán, por lo que, se emitiría el decreto, motivándose y fundamentándose en las siguientes disposiciones:

*“Que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 1° párrafo tercero, que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por su parte el 4° de la citada Constitución, establece como un derecho fundamental, el derecho a la salud, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Por lo que este Derecho tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social.*

---

<sup>153</sup> Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 20 de abril del 2020, emitido por el poder ejecutivo del estado, titulado “Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-COV2 (COVID-19)”, disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/abril/20/7a-9320.pdf>

*Que además el artículo 11 de la Constitución Federal, señala que toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”*

Del párrafo que antecede, el artículo 11 constitucional, tiene implícitas dos excepciones para el ejercicio de, la primera, en cuanto a la responsabilidad civil o criminal, y segunda, tratándose de autoridad administrativa, en materia de salubridad general de la República.

Al respecto, el ejecutivo del estado argumentó estar facultado para la alteración en el ejercicio del derecho de libertad de tránsito, bajo el supuesto de que la restricción no era considerada en un sentido absoluto, si no parcial, al permitir el desplazamiento de los ciudadanos en ciertos supuestos, como cuando se tratara de acudir a instituciones de salud, otro supuesto de argumentación que la autoridad aludió, fue que el derecho de libertad de tránsito, no debe de entenderse en el sentido de una libertad absoluta, es decir, en el presupuesto de que está limitado a las circunstancias cuando sobrevengan situaciones de excepcionalidad como la actual; por lo que ve a la competencia, el gobernador faculta su actuar con base a la porción textual que indica que, el ejercicio del derecho de tránsito, está subordinado a una autoridad administrativa, por las limitaciones que impongan las leyes de salubridad general de la República.

En este mismo sentido, en cuanto a las limitaciones en el ejercicio de dicho derecho, hay que mencionar que, en relación con cuestiones de salubridad general, la propia Constitución faculta al Consejo de Salubridad General para dictar medidas de carácter preventivo en caso de epidemias graves por medio del artículo 73, fracción XVI. Es por ello que consideramos que es una concepción parcialmente



errónea, pues sólo se hubieran podido determinar dichos supuestos, en el entendido de que el Consejo de Salubridad así lo hubiera dispuesto y solo bajo ciertos supuestos, que no abarcaran la totalidad en el ejercicio de dicho derecho, sólo en cuanto a la libertad deambulatoria idónea para contención del virus, lo cual, no permite confundir la figura de la suspensión o restricción de derechos, aún y cuando se conciban asimetrías, por ser una acción que sólo está facultada para ejercerse a través del presidente de la República con aprobación del Congreso de la Unión y revisión oficiosa a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base al artículo 29 Constitucional.

Continuando con la redacción del decreto, el tercer párrafo, dispuso lo siguiente:

*“Que la Ley General de Salud en sus artículos 1º, 4º fracción IV, 134 y 135, establece que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las enfermedades que determinen el Consejo de Salubridad General y los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el control de epidemias es una facultad concurrente entre la Federación y los Estados, debiendo determinar las medidas que se requieran para la prevención y el control de dichas enfermedades, mismas que son de observancia obligatoria por los particulares.”*

Tal y como se ha venido señalando a lo largo de la presente investigación, la concurrencia establecida entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, están expresamente delimitadas en cuanto a sus respectivos ámbitos de competencia. Lo anterior se visualiza desde dos aspectos, el primero, antes de que el Consejo de Salubridad y la Secretaría de Salud decidan ejercer sus competencias, y el segundo, después de la emisión del primer acto de ejecución.

Es decir, antes de que los órganos rectores, decidan ejercer sus competencias; las entidades federativas con fundamento en los artículos 4º

Constitucional, en correlación con los artículos 1º, 4º fracción IV, 134 y 135 de la Ley General de Salud, pueden ejercer medidas preventivas en sus respectivos ámbitos de competencia, puesto que, al lado de la figura de “salubridad general” existe, como lo hemos mencionado con anterioridad, la figura de “salubridad local”.

En este mismo orden de ideas, en caso de que sobrevenga una enfermedad transmisible y esta amenazara en convertirse en un grave peligro en el ámbito territorial de una entidad federativa, las autoridades de esa entidad en ejercicio de las facultades de salubridad local, pueden optar por tomar las medidas que crean conducentes en materia de seguridad sanitaria que les pueda corresponder conforme al orden jurídico local, entre ellas: actividades de vigilancia, prevención y control de enfermedades, así como determinar las medidas económicas que consideren prudentes de acuerdo con el contexto y las limitaciones jurídicas de cada estado; no obstante, esto no quiere decir, que se puedan extralimitar en cuanto al contenido de los preceptos emitidos, por así establecerlo la propia Constitución.

Posterior a la emisión del primer acto de autoridad, ejercido ya sea por el Consejo de Salubridad, o por la Secretaría de Salud, las entidades federativas quedan subordinadas a las disposiciones que de ellas emanen, actuando como simples destinatarios, y sólo podrán coadyuvar para efectos de coordinación y cooperación, pero no en el sentido de emitir medidas diversas o más lesivas o restrictivas que las decretadas por las autoridades federales.

Las consideraciones antes descritas y preámbulos generales quedarían establecidos mediante las siguientes disposiciones:

#### ***“CAPÍTULO I. DEL AISLAMIENTO OBLIGATORIO***

*Artículo 1. 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.”*

De la anterior transcripción, se determina la violación de los derechos humanos de libertad personal y de libertad de tránsito. El marco jurídico internacional relativo a la protección del derecho a la libertad personal, deviene del artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual protege exclusivamente el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico, que consagra al derecho a la libertad personal, estableciendo que nadie puede ser privado de libertad, sino por la causas y condiciones fijadas por las leyes, incluyéndose dentro de este rubro, la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física.

Al ser un derecho fundamental, en nuestro ordenamiento jurídico interno se reconoce en el más alto nivel normativo, es decir en el artículo 16 Constitucional, que establece a grandes rasgos, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; la anterior disposición se vincula con los artículos 17, 18, 19 y 20 del mismo ordenamiento.

Por lo que ve al derecho humano de libre tránsito, este se encuentra regulado dentro del marco jurídico internacional, en el artículo 22, denominado del derecho

de circulación y residencia de la Convención Americana, en el que se dispone que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo, y a residir en él, con sujeción a las disposiciones legales, así como, del derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio.

En la Constitución mexicana, el libre tránsito se encuentra regulado por el artículo 11 en el que se incluyen cuatro libertades específicas: libertad de entrar a la República, la libertad de salir de ella, la libertad de viajar por su territorio y la libertad de mudar de residencia, así mismo, tiene implícitas dos excepciones para el ejercicio de, la primera, en cuanto a la responsabilidad civil o criminal, y segunda, tratándose de autoridad administrativa, en materia de salubridad general de la República; razonamiento que ya describimos con anterioridad.

Continuando con las disposiciones del decreto en comento, el artículo 2° dispuso lo siguiente:

*“Artículo 2°. La Secretaría de Seguridad Pública del Estado, podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos.”*

De la anterior descripción, podemos establecer las violaciones a los derechos de libertad de tránsito, seguridad y certeza jurídicas e igualdad y no discriminación. La libertad de tránsito ya ha quedado descrita; los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, otorgan certeza jurídica al gobernado, pues sobrevienen de manera general, de la protección de bienes y posesiones o sus demás derechos de cualquier acto lesivo en su perjuicio, el que pudiera efectuarse por medio de la autoridad sin mandamiento competente, fundado y motivado, puesto que, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes y acorde a los procedimientos establecidos; cuyo objeto de protección radica en la limitación y control de la actuación pública, regulación establecida en el artículo 16, párrafo primero Constitucional.

Por lo que ve al derecho de igualdad y no discriminación, en la mayoría de las disposiciones jurídicas, va inmerso el término de la no discriminación de manera paralela, como parte integral del concepto de igualdad, así, en la Convención

Americana en sus artículos 1° y 2°, se determina la obligación de los Estados parte, de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Por su parte, la Constitución Política del país establece en su artículo 4°, la igualdad entre mujeres y hombres como una garantía para todas y todos los ciudadanos. De los preceptos anteriores, se debe de entender por igualdad, a aquel derecho que debe ser respetado y a gozar de todas sus prerrogativas, sin importar nacionalidad, origen racial, orientación o preferencia sexual.

Las violaciones a los derechos humanos antes descritos derivan en razón a su generalidad, por cuanto a que, no establece la especificidad de que vehículos podrán acceder a las carreteras y cuales no, permitiendo la arbitrariedad de esa decisión. Las disposiciones establecidas en el artículo 2° de dicho decreto, no están bien delimitadas, tanto conceptual como jurídicamente, creando incertidumbre jurídica.

Siendo consecuentes, analizaremos disposiciones en conjunto, por estar correlacionadas, entre ellas el artículo 5° con relación al artículo 10°, que establecieron lo siguiente:

*“Artículo 5°. Durante la vigencia del presente Decreto se deberá limitar o prohibir reuniones en la vía pública, así como reuniones de cualquier tipo, en lo general todo tipo de eventos públicos o privados que implique la agrupación de personas y en las que no se puedan aplicar las medidas sanitarias, principalmente el de sana distancia, en lo particular eventos sociales, actividades físicas grupales en gimnasios o casas y reuniones laborales o similares.”*

## **“CAPÍTULO II DE LAS SANCIONES**

*Artículo 10. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes será sancionado con arreglo a las leyes, en términos del artículo 60 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, por lo que las autoridades correspondientes en materia de seguridad pública, podrán aplicar sanciones*

*por las infracciones a lo establecido en el presente Decreto, las que consistirán en: a) Multa de diez a treinta Unidades de Medida y Actualización (UMAS); b) Si el infractor no pagare 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, c) Si el infractor es reincidente, se le aplicará arresto hasta por treinta y seis horas, sin opción de permuta a trabajo comunitario. El Trabajo comunitario, será consistente en actividades vinculadas a la contingencia, como traslado de alimentos a grupos vulnerables, limpieza en centros de salud y hospitales que no atiendan casos SARS-Cov2 (COVID 19), elaboración de cubrebocas para su distribución en población vulnerable, y cualquier otra que determinen las autoridades en materia de seguridad pública y salud, que no pongan en riesgo la integridad de los infractores.”*

De los preceptos anteriores, se desprenden violaciones a los derechos humanos de debido proceso, garantía de audiencia, seguridad y certeza jurídicas y el derecho a no ser molestado.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, emitió el “acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán de implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo del año 2020, adoptó medidas de distanciamiento social, a través del programa “Jornada Nacional de Sana Distancia”, cuyo objeto era evitar el contagio de persona a persona, sobre todo enfocándose en aquellas personas que eran considerados como grupos vulnerables. Algunos de los puntos centrales del acuerdo fueron: evitar las conglomeraciones, la asistencia a lugares reducidos, las personas mayores de 65 años y las personas con enfermedades graves o con vulnerabilidad deberían de evitar la asistencia a centros de trabajo, la suspensión de actividades escolares en todos los niveles, la suspensión temporal de eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas, la solicitud de

resguardo domiciliario, la invitación para cumplir con las medidas básicas de higiene, etc.<sup>154</sup>.

Del párrafo anterior, debe de considerarse que de acuerdo con la naturaleza jurídica del Acuerdo y por el modo en que jurídicamente está construido, no se impone obligación jurídica expresa al no contemplar sanciones en caso de incumplimiento, por lo que, al no contener medidas coercitivas, aún y cuando sean las disposiciones de carácter obligatorio, sus limitaciones devienen de manera voluntaria, por lo que al expedir la Secretaría de Salud dicho acuerdo, las entidades federativas no pueden extralimitarse en sus funciones, sino que, deben de sujetarse al mismo y actuar conforme, con la finalidad de que ambas entidades coadyuven en coordinación y cooperación con el gobierno federal.

Continuando con el análisis de los artículos establecidos, corresponde ahora el estudio del artículo 6°, que también, está correlacionado con el 10°, los cuales disponen:

*“Artículo 6°. El uso de cubrebocas, de preferencia casero, es obligatorio para las personas que transiten por la vía pública o en cualquier espacio público, durante la vigencia del presente Decreto, así como la aplicación de las demás medidas dictadas por la autoridad sanitaria.”*

#### **“CAPÍTULO II DE LAS SANCIONES**

*Artículo 10. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes será sancionado con arreglo a las leyes, en términos del artículo 60 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, por lo que las autoridades correspondientes en materia de seguridad pública, podrán aplicar sanciones por las infracciones a lo establecido en el presente Decreto, las que consistirán en: a) Multa de diez a treinta Unidades de Medida y Actualización*

---

<sup>154</sup> Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán de implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), de fecha 24 de marzo del 2020, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562666/DOF\\_-\\_Diario\\_Oficial\\_de\\_la\\_Federaci\\_n\\_24.03.2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562666/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federaci_n_24.03.2020.pdf).

*(UMAS); b) Si el infractor no pagare 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, c) Si el infractor es reincidente, se le aplicará arresto hasta por treinta y seis horas, sin opción de permuta a trabajo comunitario. El Trabajo comunitario, será consistente en actividades vinculadas a la contingencia, como traslado de alimentos a grupos vulnerables, limpieza en centros de salud y hospitales que no atiendan casos SARS-Cov2 (COVID 19), elaboración de cubrebocas para su distribución en población vulnerable, y cualquier otra que determinen las autoridades en materia de seguridad pública y salud, que no pongan en riesgo la integridad de los infractores.”*

Nuevamente de la descripción anterior se advierten violaciones, pues se ven menoscabos los siguientes derechos humanos: libertad personal, debido proceso, garantía de audiencia, seguridad y certeza jurídicas y derecho a no ser molestado.

El artículo 14 Constitucional, establece la garantía de seguridad jurídica, en su modalidad de derecho de audiencia y defensa en juicio, donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, que sea a través de un procedimiento que mediante una serie de etapas, concluyen en una resolución que dirime una controversia, que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos, que se cumplan las formalidades esenciales de procedimiento, esto es, el derecho de defensa y la facultad de aportar pruebas, a grandes rasgos todas estas garantías se traducen en una obligación, en las que el Estado debe de cumplir.

Continuando con el análisis del contenido del decreto en comento, el artículo 7° dispuso lo siguiente:

*“Artículo 7°. Las personas que no se coloquen en algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 1° del presente Decreto, y sean localizados en las calles, caminos, carreteras, espacios públicos, parques de recreación, plazas comerciales o cualquier otro espacio donde no se acredite la realización de las actividades esenciales, se les aplicarán las medidas de seguridad sanitaria consistentes en:*

*I. Aislamiento obligatorio; o,*



*II. Cuarentena. Se entenderá por aislamiento obligatorio, la separación de personas infectadas, durante el periodo de transmisibilidad de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-Cov2 (COVID-19), en sus domicilios o espacios habilitados para tal efecto y en las condiciones que eviten el peligro de contagio.*

*Se entenderá por cuarentena, la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a la enfermedad ocasionada por el virus del SARS-Cov2 (COVID-19), por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio.”*

Tal y como se ha descrito anteriormente, se pueden advertir violaciones a los derechos humanos, en estricto derecho, los siguientes: Libertad personal, Prohibición de penas inusitadas, Debido proceso, Garantía de audiencia, Seguridad y certeza jurídicas. En cuanto a la concepción de pena inusitada, que es la que nos resta por dirimir, en su acepción constitucional y de acuerdo con el caso concreto, se entiende como aquella medida coercitiva que resulta excesiva por no corresponder a los fines que persigue.

No obstante, es indispensable considerar nuevamente que existen normas constitucionales que rigen las situaciones de excepcionalidad por las que atraviesa el país. Ante la ausencia, que es significativa en el caso que nos ocupa, de la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional, que debió de ser expedida hace más de diez años, en este caso, la norma aplicable es el artículo 4° constitucional y el 73 fracción XVI base primera, segunda y tercera, el primero establece la protección a la salud, la forma en que el Estado proporciona el acceso a los servicios de salud y los órganos que en concurrencia estarán a cargo de dicha función, en el mismo sentido, se establece al Consejo de Salubridad General como la autoridad sanitaria encargada de establecer las medidas preventivas indispensables y que serán de observancia obligatoria para todas las autoridades del país.

Así se deberán de considerar como autoridades sanitarias, en orden jerárquico, las siguientes:

1. El presidente de la República.

2. El Consejo de Salubridad General
3. La Secretaría de Salud
4. Los gobiernos de las entidades federativas.

Dentro de la administración pública federal, se desprenden organismos descentralizados, dentro de los cuales, se ubican las instituciones nacionales de salud, de esta sectorización en particular, la figura coordinadora al sector salud corresponde a la Secretaría de Salud. La Secretaría de Salud dependencia a cargo del Ejecutivo Federal, coordinan en conjunto el Sistema Nacional de Salud, el cual está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal, como local, así como las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud<sup>155</sup>.

Con independencia de las autoridades sanitarias referidas, el Ejecutivo Federal cuenta con el Consejo de Salubridad, como segunda autoridad sanitaria del país. Hasta este punto, se pueden identificar entre las autoridades sanitarias rectoras en tiempos ordinarios y cuales se erigen en tiempos extraordinarios.

En tiempos excepcionales como el caso de la emergencia sanitaria SARS-CoV2 (COVID-19), la Constitución expresamente faculta al Ejecutivo Federal para que, con apoyo del Consejo de Salubridad, órgano excepcional, expidan disposiciones generales (en tiempo ordinario, el Consejo no estaría facultado para emitir este tipo de normas), siendo normas de carácter obligatorias en todo el país y deberán ser obedecidas por todas las dependencias de la administración pública del país.

En este mismo sentido, siendo reiterativos, las dependencias de la administración pública del país están obligadas a obedecer dichas disposiciones y no actuar en contrario ni extralimitarse, como el representante del Ejecutivo del estado de Michoacán, pretendió hacerlo.

Como lo mencionamos con anterioridad, en caso de epidemias de carácter grave, la Secretaría de Salud, en el mismo ordenamiento (el artículo 73 fracción XVI, base segunda), está facultado y obligado para dictar inmediatamente las medidas

---

<sup>155</sup> Jiménez García, Joel, *La normativa mexicana ante las emergencias sanitarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 1-5, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3257/3.pdf>.

preventivas indispensables, a reserva después de ser sancionadas por el presidente de la República. Así, en coordinación entre la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán de realizar actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control.

De conformidad con la Ley General de Salud, las competencias normativas en materia de salubridad se distribuyen en dos ámbitos, en este tenor, de manera exclusiva le corresponde a la federación la regulación y operación en materia de salubridad general con la operación concurrente de las entidades federativas (artículo 13 de la Ley General de Salud), y compete la regulación e implementación de la salubridad local a las entidades federativas<sup>156</sup>.

En este tenor, el artículo 3° fracción XV de la Ley General de Salud, ha categorizado como materia de salubridad general, las enfermedades transmisibles, y en el caso que nos atañe, el virus SARS CoV2 causante de la enfermedad COVID-19 es considerada como una enfermedad transmisible por la OMS.

Siendo consecuentes, el artículo 134 de la Ley General de Salud establece la concurrencia de las entidades federativas en tratándose de enfermedades transmisibles en sus respectivos ámbitos de competencia, en el que se establecen las actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de infecciones agudas del aparato respiratorio que deberán de realizar.

El artículo 139, del mismo ordenamiento, determina aquellas actividades que las entidades federativas pueden implementar, señalando las siguientes: confirmar la enfermedad por los medios clínicos disponibles, el asilamiento necesario para los enfermos, así como, de los sospechosos de padecer la enfermedad, y la inspección de pasajeros que pudieran ser portadores, entre otras.

Del examen de las disposiciones anteriores, junto con el derecho a la protección a la salud previsto en el artículo 4° párrafo IV Constitucional, se determina la concurrencia de las entidades federativas, las cuales facultan para que

---

<sup>156</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en el estado federal mexicano*, Emergencia Sanitaria por COVID-19, Federalismo, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, serie número 16, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 12, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf>.

puedan implementar acciones de prevención y control sanitario, dentro de los ámbitos de sus competencias.

Sin embargo, un tema interesante que debe de analizarse en cuestión del Acuerdo emitido por el ejecutivo del estado de Michoacán, es que, aún y cuando exista la concurrencia arriba aludida, las entidades federativas, tienen a su vez, la obligación normativa de acatar las disposiciones que para el efecto señalen la Secretaría de Salud a través del ejercicio de la acción extraordinaria en materia de salubridad general, el que se asigne por medio del Consejo de Salubridad General a través de disposiciones generales (de observancia obligatoria para todas las autoridades administrativas del país) y el que les corresponde en el ámbito de salubridad local.

Por ello, en líneas precedentes, se establecía que nuestro análisis parte también de dos supuestos temporales, antes de que los órganos rectores en este caso la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad ejerzan sus competencias, y el segundo, después de emitidas las disposiciones o acuerdos.

En este sentido, las entidades federativas pueden ejercer las medidas sanitarias que crean conducentes en prevención y control, así como de ejercer todas las actividades operativas encomendadas para ello en la Ley General de Salud y demás correlativos, empero, una vez que se han determinado los acuerdos, disposiciones, medidas y acciones por los órganos rectores, estas quedan sujetas a dichas disposiciones, ajustando sus ordenamientos.

En este contexto, previo a la emisión del acuerdo de fecha 20 de abril del año 2020 establecido por el ejecutivo del estado de Michoacán, ya se habían dispuesto las siguientes disposiciones:

1. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia de fecha 23 de marzo de 2020.
2. Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que

implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Disposición a cargo de la Secretaría de Salud, de fecha 24 de marzo de 2020.

3. Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Decreto a cargo de la presidencia de la República, de fecha 24 de marzo de 2020.
4. Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), de fecha 27 de marzo del 2020, a cargo de la Secretaría de Salud.
5. 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), de fecha 30 de marzo del 2020, a cargo del Consejo de Salubridad.
6. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, de fecha 31 de marzo del 2020, a cargo de la Secretaría de Salud<sup>157</sup>

En este contexto, ninguna de las disposiciones anteriormente señaladas, en su contenido, establecen medidas coercitivas en caso de incumplimiento, todas ellas, están estrictamente ceñidas al termino “voluntario”, por señalar un ejemplo, la medida de resguardo domiciliario, esta circunscrita como medida necesaria, pero “voluntaria”.

De igual forma, hasta el momento de la publicación del decreto estatal de fecha 20 de abril del 2020, en ninguna disposición federal, se circunscribe el uso obligatorio del cubrebocas y el cierre de carreteras (por señalar un ejemplo), en este sentido, las entidades federativas no pueden tomar decisiones que contravengan lo dispuesto por la autoridad federal; más aún, en cuanto a el establecimiento de

---

<sup>157</sup> Gobierno de México, Respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19, Gobierno Federal, disponible en: <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/GobiernoFederal/Index>.

medidas coercitivas en caso de incumplimiento instauradas por el Gobernador de Michoacán, puesto que, las disposiciones federales, aún y cuando se trata de normas imperfectas, al carecer de sanción, estas son emitidas mediante las facultades constitucionales y normativas de la autoridad competente en la materia, por lo que, las entidades federativas solo fungen como simples destinatarios.

Del examen anterior se advertiría hasta este momento, que, el acto emitido de fecha 20 de abril del 2020 por el ejecutivo estatal, es un acuerdo violatorio de derechos y fuera del marco jurídico competencial, al extralimitarse en sus funciones, pues cada uno de sus actos deben de estar fundados y motivados en los instrumentos emitidos por la autoridad federal, de ahí que, se pueda concluir que el ejecutivo del estado está actuando de forma aislada y sin coordinación institucional democrática, proveniente de un Estado federal anacrónico.

Ahora bien, con independencia de la figura de suspensión de derechos a cargo del Ejecutivo Federal establecida en el artículo 29 constitucional, que, en la teoría constitucional, es conocida como “Estado de excepción”, y que ha quedado esclarecida a lo largo de la presente investigación, el gobierno federal a través del Consejo de Salubridad General, puede indudablemente restringir el ejercicio de algunos derechos al tratar de garantizar el derecho a la salud, como por ejemplo, el derecho de tránsito establecido en el artículo 11 constitucional, el que prevé expresamente esa posibilidad en materia de salubridad general, pero aún y cuando la propia Constitución también limita su actuación e implementación, en el supuesto que así se dispusiera, su constitucionalidad devendrá forzosamente de los principios de: razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, publicidad, racionalidad, adecuación y necesidad, medidas que hasta el momento no se han accionado, siendo los únicos entes facultados para ello.

Es entonces que, si el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, no han emitido tales restricciones, ¿con que facultad el gobierno estatal si las emite?, en este tenor, existen vacíos regulatorios al respecto, en una primera consideración no existe delimitación en el alcance de las competencias concurrentes en materia de salubridad general en un contexto de emergencia sanitaria, los textos normativos presentan un grado de ambigüedad quedando en

un marco de discrecionalidad para las autoridades encargadas de interpretar los documentos, de ahí que, de los alcances de las medidas adoptadas y de sus consecuencias, las cuales no están bien delimitadas desde su origen por los entes rectores, si estos no son claros, entonces su interpretación debe seguir al principio *pro persona*, es decir, debe de interpretarse de la forma menos restrictiva posible y a favor de los derechos fundamentales, ya que, en caso contrario, puede llevar a tomar decisiones inconstitucionales como la establecida por el gobierno de Michoacán.

De ahí que, en consecuencia, diversos juristas destacados en la materia en el estado hayan interpuesto juicio de amparo en contra de la disposición antes referida y que será motivo de análisis en nuestro siguiente apartado, en razón a que, las posturas jurídicas que pretendemos dirimir son por tanto bastas e interesantes en este sentido, mediante la ponderación de derechos que en ellas se circunscriben.

Se puede deducir que, con base a nuestro esquema federal, el control vertical del poder, en el que se ostentan las entidades federales en tiempos de normalidad u ordinarios, debe ser ejercido con mayor mesura en tiempos de emergencia sanitaria, pues más allá de la contingencia y de lo hasta aquí señalado, el verdadero reto jurídico y político, es lograr que los acuerdos del Ejecutivo Federal, el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, sean eficaces, que se apliquen en el momento oportuno, que sus mandatos sean claros, pero, sobre todo, que sean eficaces en cuanto a los principios de coordinación y cooperación con los actores involucrados.

#### **4.3. Posturas y acciones jurídicas instauradas con relación al Decreto emitido por el Ejecutivo del Estado de Michoacán**

En el estado de Michoacán el 24 de marzo del 2020, se iniciaba la segunda fase de la epidemia con 405 casos positivos, y la situación era crítica, ante el crecimiento exponencial de contagios que día a día se registraban<sup>158</sup>. Como lo hemos referido

---

<sup>158</sup> Coordinación Estatal de Protección Civil Michoacán, Secretaría de Gobierno, Gobierno del Estado de Michoacán, COVID-19 2020, disponible en: [https://pcivil.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/Programa\\_Especifico\\_COVID-19\\_Michoacan.pdf](https://pcivil.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/Programa_Especifico_COVID-19_Michoacan.pdf).

con anterioridad, las disposiciones establecidas a nivel nacional en medidas de prevención de contagios fueron instituidas bajo el término “voluntarias”, es decir sin la interposición de sanciones o de medios de coacción.

Estas disposiciones que sobrevienen de normas imperfectas, al no establecer medidas coercitivas, es comúnmente difícil que la sociedad tenga a bien acatarlas. En este contexto de incumplimiento, a la indicación de quedarte en casa, de mantener una distancia de persona a persona y de la solicitud de no realizar reuniones, algunas entidades federativas implementaron medidas coercitivas para asegurar que los ciudadanos respetaran las medidas implementadas.

Entre las entidades federativas que emitieron decretos o medidas en ese sentido, fueron Jalisco, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, y, de igual forma actuaron diversos municipios de Veracruz y Nuevo León.

En el caso que nos ocupa, en el estado de Michoacán, se emitió el decreto de fecha 20 de abril del 2020, denominado “Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, el cual, fue objeto de análisis en el apartado precedente. En este sentido, académicos del estado, entre ellos respetables juristas egresados por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, promovieron juicio de amparo ante el decreto y su aplicación quedando registrado bajo el número de expediente 311/2020 y turnado al Juzgado Séptimo de Distrito con sede en Morelia, Michoacán.

Los promoventes, que entre ellos se contabilizaron más de 1,000 personas, solicitaron la protección de la justicia federal y la suspensión del acto, como medida cautelar, señalando como acto reclamado, consistente en el decreto por el cual, el gobernador del estado, declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) por considerar que el acuerdo emitido por el gobernador del estado, afectaba sus derechos a la libertad de personas, derecho al libre tránsito y circulación y el derecho de reunión, entre otros.

Ahora bien, la autoridad juzgadora con base en los artículos 125, 126 y 128 de la Ley de Amparo, decretó el otorgamiento de la suspensión como medida cautelar, por haber reunido los requisitos de: solicitud expresa por parte del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de



orden público; por lo que, en la especie, se actualiza la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, pues del análisis superficial del decreto reclamado, la autoridad anticipa, de manera provisional, su inconstitucionalidad, por la transgresión directa al derecho humano al libre tránsito.

Como lo mencionamos en líneas anteriores, el artículo 11 Constitucional establece la libertad de tránsito, que refiere de manera general la libertad que tiene toda persona de entrar, salir y viajar dentro del territorio mexicano, no obstante, en la misma disposición se establecen limitaciones en el ejercicio y disfrute de dicho derecho, como lo es en el caso, de responsabilidad criminal, o por medio de las limitaciones que las autoridades administrativas impongan en materia de salubridad general.

La autoridad administrativa del estado consideró fundamentar su actuar con base en dicha excepción, limitando a los habitantes del estado Michoacán el libre tránsito de manera individual, con excepción de traslado, sólo por causa de fuerza mayor y sólo para algunas actividades esenciales (consideradas así en los decretos a nivel nacional), de igual forma, determina el aislamiento obligatorio y la imposición de diversas sanciones en caso de incumplimiento.

La autoridad juzgadora, consideró errónea la concepción del gobernador del estado, disponiendo que la acción de restricción establecida en el numeral 11 constitucional en materia de salubridad general formulada por autoridad administrativa, debe entenderse en el sentido que, su sometimiento será Constitucional, cuando sea llevada a cabo por autoridades facultadas para ello, legal y constitucionalmente hablando, por lo que, al haber circunscrito así tal medida, *“en realidad implicaba de manera inmediata una restricción a la libertad de tránsito”*; de igual forma establece, que esas restricciones en términos del artículo 29 de la propia Constitución, pueden ser emitidas única y exclusivamente por el presidente de la República, con aprobación del Congreso o en su defecto de la Comisión Permanente.

En este mismo sentido, indica que el texto fundamental no hace alusión a que diversa autoridad pueda suspender o restringir derechos humanos, porque de hacerlo, invadiría la esfera jurídica de los demás poderes, lo cual rompería el pacto

federal, sustentando lo anterior, mediante diversas tesis aisladas que establecen, que le corresponde al gobierno federal de manera exclusiva, la suspensión y restricción de garantías, y que las autoridades locales, no están facultadas para legislar sobre esa materia, ni aun tratándose de medidas en caso de emergencia.

El juzgador reconoce la concurrencia en materia de salubridad general entre los gobiernos de las entidades federativas y la federación, apreciando que, aún y cuando los artículos de la Constitución (4º, 11º, 73 fracción XVI) y de la Ley General de Salud (134 y 135) determinen los ámbitos de sus competencias, también lo es, que la propia Constitución determina que los órganos rectores en los casos de emergencia sanitaria y salubridad general serán el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, para que dicten las medidas necesarias.

Posterior a ello, robustece sus argumentos, indicando que, de los acuerdos emitidos en distintas fechas por el Consejo de Salubridad, la Secretaría de Salud y por ende, por el ejecutivo Federal, donde se establecen acciones extraordinarias y preventivas de atención a la pandemia, entre ellas, *“definiendo como resguardo domiciliario corresponsable a la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio indistinto al espacio público, el mayor tiempo posible”* se aprecia, que el decreto reclamado, rebasa por mucho lo establecido por el Secretario de Salud del gobierno federal, por lo que establece una razón mas de inconstitucionalidad. Al respecto, me permito inferir que, las disposiciones aludidas por el juzgador, las describimos en el capítulo que antecede, por ello omitimos repetirlas.

No obstante, el juzgador de manera consecuente analiza el acuerdo publicado por parte del Secretario de Salud del gobierno federal, de fecha 21 de abril del 2020, por el que modifica al emitido de fecha 31 de marzo donde se establecían acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria. En el tema que nos atañe, se advierte la prórroga de suspensión de actividades no esenciales, para disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional, señalando para tal efecto, que los gobiernos de las entidades federativas deberán:

1. Mantener actualizado el reporte diario de atención de la epidemia por COVID-19;
2. Instrumenta las medidas de prevención y control, atendiendo los criterios emitidos por la Secretaría de Salud
3. Establecer y ejecutar los mecanismos conducentes a la reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación, de acuerdo a los criterios que disponga la Secretaría de Salud Federal. Las dependencias de la Administración Pública Federal podrán coadyuvar con los gobiernos estatales para la consecución de este fin; y,
4. Garantizar, en el ámbito de su competencia, la implementación adecuada y oportuna de estas medidas, e informar a la Secretaría de Salud Federal sobre su seguimiento, con la periodicidad que la propia secretaría establezca.

Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias y, en general, a los integrantes del Sistema Nacional de Salud que presten servicios de salud en cada entidad, ejecutar y supervisar los planes de reconversión y expansión hospitalaria para garantizar la atención adecuada y oportuna de la salud de la población, tanto para la enfermedad COVID-19, como para cualquier otra necesidad de atención.<sup>159</sup>

Tal y como puede advertirse, el juzgador con base a las anteriores transcripciones, vuelve a confirmar sus argumentos, al determinar que todo lo relacionado con la mitigación de la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 *“deberá regirse por los criterios que emita la Secretaría de Salud Federal, por su parte las entidades federativas ajustarse a ellos”*.

---

<sup>159</sup> Diario Oficial de la Federación, 21 de abril 2020, Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020).

Con referencia al requisito de *no afectación al interés social y disposiciones de orden público* previsto en el artículo 128, fracción II, para el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión, el juez argumentó lo siguiente:

Se entiende por interés social y orden público la referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre un sistema coherente de valores y principios; además, estos últimos se traducen en el balance entre los derechos humanos y las libertades individuales, con los de la comunidad.

Tales conceptos, para efectos de la suspensión, guardan una estrecha relación puesto que el primero se refiere a disposiciones plasmadas en ordenamientos legales cuyo fin es el de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; en tanto que el segundo alude al hecho, acto o situación que reporte una ventaja, un provecho, la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o mal público.

En cuanto a la ponderación simultánea entre los principios e intereses en colisión, se le debe dar preferencia al derecho al libre tránsito de la parte quejosa, pues es la satisfacción al interés social y disposiciones de orden público no pueden acontecer desproporcionadamente en relación con los derechos humanos que se encuentran en tensión, especialmente cuando derivado de los actor autoritarios reclamados y su efectos, se vacía de contenido normativo el núcleo esencial de los mismos, haciendo por completo nugatoria su salvaguarda constitucional.

No se desconoce el contenido del artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, el cual establece que se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la medida cautelar se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; mientras que la parte quejosa se duele precisamente del decreto que publicó en esta fecha el Gobernador del Estado

de Michoacán y que se torna el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-COV2 (COVID-19).

Antes de proseguir con el análisis de la transcripción anterior, primero debemos establecer, que el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo como medida cautelar, tiene como objeto mantener las cosas en el estado que guardaban y la paralización provisional de los efectos producidos con el acto de autoridad reclamado, ahora bien, para el establecimiento de su procedencia, el juez debe de valorar ciertos requisitos, entre ellos, los efectos que podría tener la suspensión del acto reclamado, las acciones o garantías que deben requerirse los quejosos para que subsistan los efectos de la suspensión y las previsiones que deban de adoptarse para evitar que se abuse de la medida cautelar.

En este sentido, son diversos los pronunciamientos de organismos internacionales, entre ellos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se manifiesta la preocupación en torno a la contingencia sanitaria por la pandemia SARS-CoV2 (COVID-19), de que las medidas que se adopten por los Estados sean capaces de emitirse en armonización y la mayor protección posible de todos los derechos humanos.

En este sentido, de acuerdo con las consideraciones antes descritas y ante la suspensión de plano que otorgo el juez, estimamos que el juzgador ponderó la protección entre ambos derechos y consideró oportuno emitir las siguientes consideraciones: “el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión, no afecta por una parte, la ejecución de las medidas decretadas por el consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, y por otra, en cuanto a la ponderación simultánea entre los principios e intereses en colisión, el juez le otorga preferencia al derecho de la parte quejosa al libre tránsito, en razón a que estima como desproporcional las disposiciones emitidas por el poder público, en relación con los derechos humanos que se encuentran en colisión, especialmente cuando derivado de los actos autoritarios reclamados y sus efectos, se vacía de contenido normativo el núcleo esencial de los mismos, haciendo por completo nugatoria su salvaguarda constitucional”.

Sin embargo, lo interesante hasta aquí, es la cuestión relativa a la valoración de un derecho humano, versus el derecho colectivo a la salud pública, así como, la afectación que desencadenaría el otorgamiento de la suspensión (también tiene una estimación alta, el mensaje subjetivo dirigido hacia la sociedad sobre la inconstitucionalidad de los actos ejercidos por el ejecutivo del estado).

Estimamos que el ejecutivo del estado, aún y cuando su interés de salvaguardar la protección de la salud colectiva, es justificado, pues predomina en torno a la situación que se vive a nivel nacional por el nivel de contagio y el número de muertes, sumado a que, el gobierno federal no le dio la seriedad requerida y la atención de manera oportuna (en tiempo) de no atender los mensajes de emergencia emitidos por la OMS, el ejecutivo, debe ajustarse al marco jurídico constitucional relativo a la atención de emergencias.

Adicionalmente estimamos que el juez, no realiza una consideración amplia de motivación y fundamentación, en torno al principio y requisito que rige la procedencia de la medida cautelar de suspensión, el cual se denomina, *el orden público e interés social y su ponderación con la apariencia del buen derecho*, pues no debemos olvidar, que los tamices son importantes, en cuanto a que, debe prevenir un mal público, para satisfacer una necesidad colectiva. Los argumentos y las posturas señaladas son por cuanto interesantes, en el sentido de que, requerirán en un futuro inmediato, de la interpretación de la Suprema Corte y de la regulación normativa, para delimitar los campos de acción y de equilibrar, como lo es en casos de emergencias sanitarias, la actuación del poder público, aún más, porque como veremos posteriormente, se presentó de manera subsecuente, recurso de queja en oposición al otorgamiento de la suspensión.

En otros términos, resulta necesario admitir, que la cultura de legalidad en México es sumamente deprimente, el mecanismo de autorregulación individual, las convicciones morales, las tradiciones y convivencias culturales, se deben de sumar a los resultados negativos ante la atención de la pandemia, por ello podemos ser empáticos con la decisión del ejecutivo, de instaurar medidas coercitivas ante la negativa de la población de no ejecutar las acciones indicadas por el gobierno federal de manera “voluntaria”.

Es evidente que ningún país está lo sumamente preparado para atender tales excepcionalidades, pero la forma inmediata en que estos reaccionan, los resultados de acción y atención evidencian indudablemente los daños causados, lo que es hasta el momento, el único parámetro medible, para poder determinar, si fueron efectivas las decisiones tomadas. En este mismo sentido, el gobierno federal, al emitir todas sus disposiciones bajo el presupuesto de “voluntario” origina que la sociedad reciba el mensaje bajo la literalidad expresada, la cual, sumada a la cultura de legalidad, no surte los efectos esperados de mitigación y prevención.

Debido a la objetividad de nuestra investigación, no desarrollamos, todos los aspectos que de manera conexas se relacionan con los resultados de atención de la emergencia sanitaria por COVID-19 y que también son sumamente importantes, tales como: factores económicos, sociales, físicos, de exclusión social, de violencia e inseguridad, de pobreza extrema, culturales, de servicios médicos y de infraestructura sobre la salud, etc., pero que indudablemente influyen para que se tenga la tasa de mayor mortalidad a nivel mundial al momento de la emisión del decreto en comento.

El gobierno del Estado de Michoacán, en oposición a la presentación de juicio de amparo y a la medida cautelar otorgada a los promoventes, interpuso Recurso de Queja de fecha 23 de abril de 2020, quedando registrado con el número de toca 52/2020. Parte de las consideraciones que el ejecutivo alude, son las siguientes:

- a) Índice de contagios, que al 23 de abril del 2020 sumaban 178 personas contagiadas, de las cuales 27 habían perdido la vida y en 24 horas se habían registrado 8 nuevos contagios y 4 defunciones, colocándose en el lugar 9° a nivel nacional del índice de mortalidad.
- b) Reforzamiento de medidas ante los índices registrados, sumados a la incredulidad de la población y el no acatamiento a las recomendaciones, las cuales se determinan por el gran flujo de personas en las calles y centros recreativos, así como espacios que la autoridad sanitaria ha designado como no esenciales. Se alude en este mismo sentido, un torneo de fútbol en Lázaro, Cárdenas, con una aglomeración de más de cien personas.

- c) La alusión de gobiernos internacionales, los que a través del establecimiento de medidas coercitivas han prevenido innumerables contagios.
- d) La urgencia de tomar medidas de prevención y control más estrictas, cuyo único objeto es prevenir una catástrofe y salvaguardar la salud de la población.

De las posturas resumidas con anterioridad, se desprende la importancia de emitir medidas más restrictivas, la incredulidad con la que la sociedad mexicana ha manejado la pandemia es una de las cosas que mas han impactado en el nivel de contagios y de mortalidad. Como lo mencionamos, el aspecto cultural y de idiosincrasia del mexicano también ha influido en que los niveles de contagio se repunten en ciertas épocas, como en las fiestas decembrinas o en periodos de descanso vacacional, pues a pesar de las recomendaciones del gobierno federal y/o estatal, la gente seguía siendo recurrente en asistir a reuniones con aglomeraciones de personas, en lugares cerrados o bien, acudiendo a eventos masivos, pues debemos de recordar, que las medidas instauradas por el gobierno federal fueron siendo modificadas o reemplazadas por temporalidades, donde en ciertos plazos, por la estabilidad del semáforo (medidor nacional de índices de contagios) se permitían nuevamente los eventos.

En razón a lo anterior, se presentaron los siguientes agravios:

1. Con referencia a que el juez determina, en cuanto a que sólo el ejecutivo federal puede emitir medidas de restricción y suspensión de garantías conforme al artículo 29 Constitucional y que el gobernador del estado no tiene competencia para establecer ningún tipo de medidas conforme a dicho planteamiento; en contraposición, se argumenta que la autoridad que emitió los actos restrictivos, en este caso, el ejecutivo del estado, tiene facultades bastas, para poder instituirlos, conforme a las facultades establecidas en la Constitución artículos 4º, fracción IV, 13 apartado A, fracción XIV y, los artículos 139 y 393 de la Ley General de salud, en donde le otorgan ciertas disposiciones como autoridad sanitaria. En concreto, se establece la concurrencia entre la Secretaría de Salud y los



gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, cuya potestad como autoridad sanitaria (gobernador del estado) emita ciertas disposiciones, como la del aislamiento por el tiempo estrictamente necesario, conforme a los artículos 134 y 139 de la Ley General de Salud, así como la obligación de realizar actividades de: prevención, vigilancia y control de enfermedades transmisibles.

2. Por cuanto, otra determinación que consideramos certera, se relaciona a la consideración en que el juez determinó que el ejecutivo estatal, debe actuar conforme al artículo 73 fracción XVI de la Constitución, en donde los únicos autorizados para emitir medidas restrictivas de derechos, por ser autoridades sanitarias facultadas para ello, son la Secretaría de Salud, el Consejo de Salubridad y el Ejecutivo federal, sobre todo, tratándose de las figuras de restricción y suspensión de garantías.

Al respecto, el gobierno de Michoacán argumentó que el artículo 4 Constitucional prevé el derecho fundamental de la protección a la salud y establece la concurrencia federal en materia de salubridad en la fracción IV, lo que se corrobora con las competencias que determina la Ley General de Salud para las entidades federativas, por lo que difiere, en cuanto, a la consideración de darle mayor peso el *a quo* a una norma de carácter orgánico (artículo 73, fracción XVI) que no puede estar por encima de una norma que reconoce un derecho fundamental. Sosteniendo el error, en la premisa mayor, al determinar el juez que solo el presidente de la República podría limitar o restringir el derecho al libre tránsito; siendo que, de los numerales antes descritos, al instituir la mención de autoridad sanitaria en el artículo 11 Constitucional, como causal de excepcionalidad para su restricción, el gobernador del estado está totalmente facultado para poder limitar el tránsito en la localidad. Adicionalmente, robustece sus argumentos indicando, que del acuerdo de fecha 21 de abril, mediante el cual se modifican las acciones extraordinarias por el Secretario de Salud Federal, en el contenido, se determinan y reconocen como autoridades sanitarias a las entidades federativas, y se les faculta para emitir medidas de prevención y control, así como ejecutar mecanismos conducentes de reducción de movilidad de los habitantes.

3. Otra consideración que emite la defensa del estado es la referente a que el juez determina al Ejecutivo Federal, como única autoridad capaz de restringir garantías, conforme al artículo 29 Constitucional. Al respecto, la defensa sostiene, que si bien, si debe de reconocerse dicha figura de suspensión, la que el ejecutivo instaura es una restricción que califica de manera indirectamente constitucional o externa, pues esta depende de que se emita la respectiva ley que se decrete la restricción, por contrario, la que el ejecutivo instaura son restricciones constitucionales o internas, que están reconocidas en la Constitución, la que se debe entender citando a Robert Alexy en su obra "Teoría de los Derechos Fundamentales" , refiriendo *"parte de la norma completa de derecho fundamental que dice cómo está restringido o puede ser restringido lo que el supuesto de hecho de derecho fundamental garantiza prima facie"*, verbigracia el texto de los artículos 6° y 11 de la Constitución; por lo que en relación con el artículo 6° lo limita a no atacar la moral, la vida privada o los derechos de terceros o perturbar el orden público y el artículo 11 como lo hemos referido, la excepcionalidad de restringir el derecho al tránsito, en cuestiones relativas a la salubridad en general, en razón a ello, el gobernador del estado, investido en su carácter como autoridad sanitaria, no está ejerciendo un acto autoritario, si no aplica directamente el texto constitucional, por lo que no está relacionado con la hipótesis de restricción a los derechos fundamentales contenido en el artículo 29 Constitucional.

A si mismo, establece, que lo único que se determina es una limitación al derecho de tránsito y que, conforme a la Constitución, existen derechos que pueden ser restringidos, sin que se esté en presencia de la hipótesis normativa en el numeral 29 constitucional, como lo es en el caso de los derechos de libertad de tránsito, libertad de expresión, libertad de culto, de asociación y de reunión. Adicionalmente, argumenta que todo derecho fundamental, se compone de una zona blanda y una zona dura, la primera

susceptible de afectación o limitación y la segunda intocable o irreductible, prohibida de afectarse en todo Estado constitucional de naturaleza garantista de derechos.

4. Ahora bien, conforme al posicionamiento que el juez hace con respecto de que el otorgamiento de la medida cautelar de suspensión, no causa perjuicio al orden público e interés social y su ponderación con la apariencia del buen derecho. La defensa, del ejecutivo, argumentó que las condiciones de establecer el confinamiento obligatorio en el estado, fue pensando en la salud y en la preservación de la vida de los habitantes del territorio estatal, derecho fundamental que se pone en peligro al conceder la medida cautelar a los quejosos, aún teniendo en su favor la apariencia del buen derecho, ya que de ser unas personas que bajo el cobijo de la suspensión de plano pueda transitar libremente sin restricción o limitación alguna, este pueda ser contagiado del virus SARS-COV2 (COVID-19), y en consecuencia, infectar a más personas, verse mermado en su salud o inclusive perder la vida, así como también que en un momento sea materialmente imposible brindarle los servicios de salud ante su colapso, como ha sucedido en otros países. Por lo que considera, que el Juez de Distrito, indebidamente argumenta que no se sigue una afectación al interés social y al orden público, ponderando indebidamente el derecho de tránsito ante el derecho a la salud y a la vida.

De las descripciones y argumentaciones que de manera general señalamos, la defensa sostiene que el gobernador del estado, aún y cuando no tuviera una facultad expresa para restringir o limitar el libre tránsito, la autoridad se encuentra obligada a proteger a los ciudadanos por medio del pronunciamiento de medidas necesarias, idóneas y eficaces para lograrlo, la interpretación en sentido amplio, trae como resultado que sí tiene las facultades para emitir el decreto impugnado, en atención al principio pro persona, considerada como la medida más eficaz para la protección de los derechos humanos de los michoacanos, para prevenir repercusiones en derechos humanos como la salud y la vida.

Del examen anterior, se advierten las posturas tan complejas, vertidas por ambas partes en controversia. De un extremo, en estricto derecho, el apego a la normativa clásica del juez, al establecer los parámetros o supuestos bajo los cuales únicamente se pueden restringir, limitar o suspender derechos humanos, bajo la premisa del artículo 29 Constitucional, correlacionado al caso que nos atañe, artículo 73 fracción XVI base primera, segunda y tercera, es decir, conforme a la última disposición, las únicas autoridades para emitir limitaciones o restricciones en el ejercicio de los derechos humanos son el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud, y en este sentido, las entidades federativas, solo fungirán como simples destinatarios de las medidas interpuestas por los órganos rectores, y no podrán extralimitarse de lo que en ellas se estipule.

En contrario, la defensa argumentó que con base a las disposiciones Constitucionales y la Ley General de Salud, enumeradas de manera precedente, se establecen con claridad las facultades concurrentes en las que se autoriza al gobernador del estado, en su carácter de autoridad sanitaria, a emitir las disposiciones que a su consideración sean necesarias para mitigar y prevenir el contagio de SARS-CoV2 en el territorio del estado. Adicionalmente, parte de la argumentación que consideramos fue preponderante, es la relativa a la postura del *a quo* en la que sólo se apega a la figura de suspensión de derechos para que se puedan emitir disposiciones que limiten o restrinjan derechos, la apreciación de la defensa, al establecer esta última, es que el juez no hace una valoración correcta del numeral 11 Constitucional, pues dicha norma trae implícita su restricción y excepcionalidad, facultando para su ejecución al gobernador del estado en cuanto a autoridad sanitaria; de manera correlacionada, fundamenta la defensa, que las restricciones de derechos humanos cuya figura está establecida en el numeral 29 se califica como constitucional externa, pues depende de la emisión de una ley para que se decrete tal restricción, en tanto que, las restricciones constitucionales internas, están establecidas en el propio texto constitucional, por lo que no se trata de un acto autoritario.

Después de emitir los puntos en los que se resuelve la queja interpuesta, haremos una breve reflexión respecto del control de constitucionalidad y de

convencionalidad con referencia a la interpretación normativa conforme, que deberá de hacerse en sentido amplio, de la interpretación más extensiva posible y no en un sentido restrictivo o restringido.

Con fecha 26 de abril del 2020, se emitiría resolución del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, mediante los siguientes resolutivos:

1. El Tribunal Colegiado consideró que los agravios son esencialmente fundados, en razón a que estiman que no es correcta la determinación del juzgador en la que se estima actualizada la apariencia del buen derecho al anticipar provisionalmente la inconstitucionalidad del decreto reclamado, pues de otorgarse la medida cautelar, se ocasionaría perjuicio al interés social. Lo anterior deviene de la situación del país y la emergencia sanitaria por COVID-19, lo cual sostiene las medidas establecidas por el Consejo de Salubridad y la Secretaría de Salud, en las que instrumentan las indicaciones que deberán ser acatadas por las entidades federativas y las organizaciones de los sectores de salud público y privado, medidas que garantizaran la continuidad de operaciones para la mitigación y control de los riesgos por la pandemia, así como la garantía a los derechos humanos de las personas, sobre todo de los categorizados en condición vulnerable.

Se enumeran todas las disposiciones federales que las autoridades sanitarias han emitido hasta la fecha de presentación de la demanda, y con precisión se aborda la acción federal relativa a la limitación voluntaria de movilidad, permaneciendo en el domicilio particular o sitio distinto al espacio público, el mayor tiempo posible. Se sigue indicando que la materia de salubridad general de la República no está centralizada, si no que la responsabilidad es compartida con las entidades federativas y los municipios que pueden actuar respecto de esa materia, siendo que el Congreso de la Unión, determina la forma y los términos de la participación de dichas entidades a través de una ley, dando lugar a leyes generales o leyes-marco, en este caso, la Ley General de Salud, en la

cual se establece la competencia federal y local, y de sus numerales se advierte que dicha ley reglamenta el derecho a la protección de la salud conforme a los términos del artículo 4° Constitucional, estableciendo las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (se cita jurisprudencia que determina exactamente la narración descrita<sup>160</sup>), y con base en estas consideraciones, se estima que el ejercicio del buen derecho que realizó el Juez de Distrito, en la cual concedió la suspensión provisional, resulta ilegal.

2. También se determina que resulta incorrecta la apreciación para conceder la suspensión provisional solicitada se empleara como justificación, la aseveración de que el decreto reclamado rebasa, por mucho, lo señalado

---

<sup>160</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 187982

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 142/2001

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, página 1042

Tipo: Jurisprudencia

#### FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

por el Secretario de Salud del Gobierno Federal, lo que era una razón mas de su inconstitucionalidad (decretado por el *a quo*). Lo anterior en virtud de que queda establecida el sistema de coordinación de todas las autoridades sanitarias, donde la máxima autoridad es el Consejo de Salubridad General, cada autoridad de cualquier nivel de gobierno, conserva sus propias facultades y competencias para combatir la declaratoria de emergencia epidemiológica por ser la salubridad nacional un ámbito donde coinciden todas las autoridades sanitarias del país, dentro de las que está incluido el Gobernador del Estado, pues se trata de un aspecto inscrito en el contexto de la salubridad general, que es una materia concurrente, como ha quedado anteriormente establecido, en los artículos 4º y 73, fracción XVI, constitucionales, por lo que las bases mínimas y la distribución de competencias para legislar en esa materia se encuentran en la Ley General de salud, normativa que constituye el marco que sustenta las facultades del titular de la entidad federativa para dictar las prohibiciones e imponer sanciones en materia de protección a la salud, en el ámbito de sus atribuciones concurrentes con otros niveles de gobierno, lo que implica que no estaría obligado a reproducir a nivel local las determinaciones de las autoridades federales, pues el parámetro de su actuar como autoridad sanitaria sería el deber de incorporar el mínimo de protección que aquella otra autoridad garantiza. Así, el Pleno determinó, que cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las entidades federativas podrían estar en aptitud legal de aumentar las obligaciones o las prohibiciones que hace una ley general en materia de salubridad. Lo que no se pueden realizar es reducir las obligaciones o prohibiciones, pues ello, posiblemente haría nugatoria aquella ley. Asimismo, estarían facultadas, según el caso, para imponer las sanciones al incumplimiento de las obligaciones que ella misma establezca, en tanto la sanción es consecuente normativo de la obligación.

3. No obstante, también se advierte, la incorrecta apreciación del juez, con fundamento en el artículo 129 fracción V, de la Ley de Amparo, la cual

precisa que “...Se considerara, entre otros casos, que se siguen en perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión: (...) se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país...”. La ley antes descrita, contiene un catálogo de casos que deben considerarse como violatorios del orden público y del interés social, el cual debe privilegiarse sobre el interés de los particulares quejosos y por lo mismo, terminantemente debe negarse la suspensión, por disposición expresa de la norma.

Como se advierte de las consideraciones antes descritas por el Tribunal Colegiado y de diversas (las que se pueden consultar en la liga electrónica citada<sup>161</sup>) se revocó la suspensión provisional concedida por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Michoacán.

Desgraciadamente, a pesar de que la queja tramitada por el Gobierno del estado prosperó y dejaría sin efectos la suspensión solicitada por los promoventes, el asunto sería resuelto en definitiva, no por la emisión de una sentencia que resolviera el fondo del asunto, si no, por una causal de improcedencia, derivado a que el acto reclamado había quedado sin efectos, pues ya había concluido su vigencia el día 17 de mayo, por lo que resultó procedente la causal de sobreseimiento emitida el día 03 de junio del 2020 por el Juez Séptimo de Distrito.

Del examen anterior, se advierten posturas que plantean retos jurídicos extraordinarios por sus ambivalencias y la colisión de derechos, por un lado, el derecho de tránsito y por el otro, el derecho a la salud pública y el derecho a la vida, su análisis jurídico y ponderación deberá ser atendiendo criterios que favorezcan al individuo o en este caso, la salud colectiva, estudio que deberá de realizarse por el tipo de planteamiento, por medio de un criterio interpretativo, puesto que, existe una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas.

De ahí que, surjan diversas reflexiones como: la concurrencia de las entidades federativas y sus alcances en materia de salubridad general, tiempos de

---

<sup>161</sup> QUEJA ADMINISTRATIVA 52/2020, disponible en: [http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1042/10420000267066220002001.pdf\\_1&sec=Daniel\\_Mart%C3%ADnez\\_Arenas&svp=1](http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1042/10420000267066220002001.pdf_1&sec=Daniel_Mart%C3%ADnez_Arenas&svp=1).



respuesta en las resoluciones de amparo y de los órganos revisores, sobre todo tratándose de tiempos de excepcionalidad, factores de interpretación en cuanto al alcance de la norma, su protección y restricción, etc.

Con la reforma al artículo 1° Constitucional en el año 2011, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad <sup>162</sup>, en esta multiplicidad de obligaciones que se van conformando, en el caso que nos ocupa, el Juez de Distrito, debe salvaguardar la protección y garantizar el derecho fundamental que represente una mayor protección en la situación que prevalece.

De ahí que, el ejecutivo del estado también tenga la misma obligatoriedad en cuanto a la observancia de dicha disposición, y prevalezca la protección del derecho humano a la salud y la preservación en consecuencia de la vida de la población del estado de Michoacán. Es por ello que, al emitir el acuerdo impugnado, se establezcan como medidas necesarias e idóneas las limitaciones y restricciones antes esgrimidas, como son, la limitación del derecho de tránsito y medidas coercitivas ante su incumplimiento, las cuales se correlacionan, con la declaración de emergencia sanitaria a nivel nacional, con las disposiciones establecidas de manera “voluntaria”, la cultura de legalidad (inobservancia de los ciudadanos de acatarlas), la inaplicabilidad de sanciones, y, territorialmente en el estado, con los números de contagios, los decesos y la inobservancia de la población del resguardo domiciliario para aquellas actividades identificadas como no esenciales.

Determinándose la gravedad en la que se precedía el estado, el *a quo*, debió de considerar un método interpretativo menos restrictivo y en un sentido más

---

<sup>162</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1°, párrafo III:

*“...Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*

*“...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

amplio, observando el mayor beneficio a la persona, mediante el análisis que beneficie en la protección de un derecho fundamental de mayor grado, previniendo con ello, repercusiones en derechos humanos como la salud y la vida colectiva.

En este sentido, el principio *pro persona*, tiene dos variantes a considerar, la primera, como preferencia interpretativa, conforme a la cual ante dos o más interpretaciones de la norma válidas y razonables, el intérprete debe preferir la que más proteja al individuo u optimice un derecho fundamental y, la segunda, como preferencia normativa, conforme a la cual su pueden aplicarse dos o más normas a un determinado caso, el interprete debe preferir la que más favorezca a la persona, independientemente de la jerarquía entre ellas<sup>163</sup>. La tesis citada fundamenta lo que se ha establecido, en cuanto a que debe de prevalecer la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, como lo es el derecho a la salud pública vs derecho de tránsito, en este caso, el intérprete debe preferir la que optimice un derecho fundamental, independientemente de la jerarquía entre

---

163

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2005203, Tesis: I.4o.A.20 K (10a.), diciembre de 2013. *PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONEN:*

*Conforme al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este párrafo se recoge el principio "pro homine", el cual consiste en ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. En este contexto, desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio "pro homine" tiene dos variantes: a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de: a.1.) Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: i) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, ii) debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio; a.2.) Principio de protección a víctimas o principio favor debilis; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y, b) Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla.*

ellas, sobre todo en los casos de excepcionalidad, en donde las disposiciones referidas, deben de analizarse desde una perspectiva diversa, privilegiándose el bienestar común sobre la protección individual.

Ahora bien, otro aspecto que consideramos esencial fue el referente a las competencias concurrentes entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, y en cuanto a su jerarquía normativa. Tal y como advierte el Tribunal Colegiado, la materia de salubridad general no está centralizada, sino que la responsabilidad es compartida con las entidades federativas y los municipios que pueden actuar conforme a la materia.

Si el Congreso de la Unión determinó la forma y términos de sus competencias en el que las autoridades en materia de salubridad general deben de actuar en concurrencia, partiendo del derecho fundamental a la protección a la salud establecido en el artículo 4º Constitucional, del que se desprende su ley reglamentaria, en este caso, la Ley General de Salud, estas facultades se establecieron para que los distintos órganos de gobierno puedan actuar respecto de una misma materia. Si bien, la figura establecida en el artículo 73 fracción XVI base primera, segunda y tercera, establece lo que en teoría constitucional se denomina “estado de emergencia” y la forma en que deberán de actuar los órganos rectores de atención en materia de salubridad general (Ejecutivo Federal, Consejo de Salubridad y Secretaría de Salud), que también están regulados por la ley reglamentaria (Ley General de Salud), de igual forma, debe estarse por lo previsto en el artículo 4º Constitucional en el que se determina en su párrafo IV<sup>164</sup>, la concurrencia entre la federación y entidades federativas, las cuales, estas últimas, al revestirse en su carácter de autoridades sanitarias (artículos 1º, 4º, 21, 35, 134 y

---

<sup>164</sup> “... Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia...”

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

135 de la Ley General de Salud), pueden emitir disposiciones y limitaciones que consideren oportunas para el control y mitigación de la pandemia en su territorio.

Otra consideración preponderante para nuestro estudio, son los tiempos de respuesta en los que se emiten las resoluciones jurisdiccionales por lo que respecta a las excepcionalidades ocasionadas por la pandemia y en las situaciones emergentes y violatorias de derechos humanos. Como lo señalamos con anterioridad, el juicio de amparo promovido contra el decreto emitido por el gobernador del estado de Michoacán, y por consiguiente la queja interpuesta, no pudo ser resuelta en razón a los tiempos en los que se emitió la ejecutoria, por lo que desencadenó en que el asunto concluyera sin haber sido resuelto el fondo del asunto.

Con independencia de los términos que se computan en periodicidades ordinarias, se suman ante la excepcionalidad por las condiciones de emergencia sanitaria, los plazos de suspensión laboral y la paralización de plazos procesales por aumento de contagios, el otorgamiento de plazos extraordinarios ocasionados por la ausencia de los servidores públicos considerados en el grupo “vulnerables” y por permitir el aforo únicamente de cierto porcentaje del personal (sólo se permitió laborar la mitad del personal o guardias de atención prioritaria en la mayoría de las instituciones), etc.

En este tenor, durante la contingencia sanitaria, se han realizado diversos estudios respecto del acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos, con relación a las medidas adoptadas, el funcionamiento jurisdiccional y la efectividad de recursos, como lo es, el juicio de amparo, por ser la principal vía judicial para garantizar los derechos humanos, tal y como lo referimos al inicio del presente apartado.

A través del informe “El acceso a la justicia en México durante la pandemia de COVID-19. Análisis sobre la actuación del poder judicial de la federación”, diversas organizaciones civiles se dieron a la tarea, de documentar las medidas emprendidas por el Poder Judicial de la Federación, el cual, que tuvo que enfrentar diversos desafíos, nuevos retos y tropiezos que pudieron ser prevenidos. Dentro de las principales problemáticas detectadas fueron:

1. Desconocimiento del personal del Poder Judicial, así como de las y los litigantes sobre el funcionamiento del Portal de Servicios en Línea.
2. Ausencia de mecanismos eficaces para resolver las dificultades técnicas para ingresar demandas y promociones.
3. Exigencias adicionales injustificadas en comparación con el trámite de juicios de amparo y recursos por la vía presencial.
4. Falta de información acerca de la admisión de demandas y suspensión de actos de autoridad en demandas de amparo presentadas sin firma electrónica por poner en peligro a vida o referirse a otros supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley de Amparo.
5. Falta de certeza sobre la fecha de notificación de acuerdos por la falta de emisión de constancias como lo dispone la Ley de Amparo
6. Dificultades de las personas litigantes para entrar en comunicación con las y los servidores públicos en los juzgados.
7. Medidas de suspensión de actos reclamados insuficientes o demasiado generales, que favorecían la elusión de autoridades para cumplirlas.
8. Resistencia de las autoridades para cumplir las medidas de suspensión de los derechos a la vida y la salud en contexto de pandemia, así como de los órganos jurisdiccionales para hacer cumplir sus determinaciones por medios de las herramientas legales a su alcance.
9. Notificación de resoluciones a autoridades responsables con demora excesiva, incluso de medidas de suspensión en casos donde había riesgo a la integridad y vida de las personas.
10. Dilaciones procesales excesivas.
11. Los actuarios han encontrado obstáculos para notificar a las autoridades demandadas, dentro de las cuales, argumentan no estar facultadas para recibir la notificación, porque la denominación de la autoridad demandada es incorrecta, y por dicha razón, no están facultadas para recibir la notificación dirigida a autoridad distinta. O en su caso, porque no se encuentran físicamente laborando las autoridades demandadas y por

consiguiente se vuelve complejo, ubicarlos y notificarles en los términos establecidos.<sup>165</sup>

Del análisis de las circunspecciones anteriores, del juicio de amparo interpuesto en contra del decreto emitido por el ejecutivo del estado y, por ende, su conclusión mediante el sobreseimiento de este, se denotan los obstáculos que impiden que el juicio de amparo sea realmente un recurso eficaz y efectivo para la protección de los derechos humanos, parte que deberá de ser reformada en el sistema de justicia.

Es una responsabilidad absoluta y viable que se reflexione sobre la forma de evitar en que ello vuelva a suceder en lo futuro, que no se suspenda la administración de la justicia y que se implementen medidas de prevención y ajustes al sistema de justicia, encontrándose una alternativa para poder sustanciarse sobre la necesidad de un recurso efectivo, cuando sean vulnerados los derechos humanos y ante las diversas necesidades de protección constitucional.

#### **4.4. Reflexiones finales y consideraciones regulatorias en materia de atención de emergencias sanitarias**

El derecho procesal constitucional, está integrado por el conjunto de instrumentos procesales destinados a salvaguardar el contenido, los alcances y la evolución de la Ley Fundamental<sup>166</sup>.

Del concepto anterior, se desprende su objeto, que es la defensa de la Constitución y al respecto, el maestro Héctor Fix-Zamudio, realiza dos categorías fundamentales: a) la protección de la Constitución, y b) las garantías constitucionales. Dentro del primer rubro, se integra por los factores políticos, económicos, sociales e incluso de técnica jurídica incorporados a los textos

---

<sup>165</sup> “El acceso a la justicia en México, durante la pandemia de COVID-19. Análisis sobre la actuación del Poder Judicial de la Federación”, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (coord.), México, julio 2021, disponible en: <https://imumi.org/wp-content/uploads/2021/08/el-acceso-a-la-justicia-en-mexico-durante-la-pandemia-de-covid-19.pdf>.

<sup>166</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Elementos de derecho procesal constitucional*, 2ed., p. 16, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/74341\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/74341_0.pdf).

fundamentales cuya finalidad radica en limitar el poder y lograr el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos; la segunda categoría, comprende los instrumentos predominantemente procesales y establecidos generalmente en el mismo texto fundamental, con la finalidad de reintegrar el orden constitucional, cuando ha sido violado o desconocido por los órganos de poder <sup>167</sup>.

No obstante, el destacado jurista, con base a las traducciones e ideas de Mauro Cappelletti, manifiesta que el contenido del derecho procesal constitucional comprende tres rubros: jurisdicción constitucional de la libertad, la jurisdicción constitucional orgánica y la jurisdicción constitucional trasnacional. La primera, comprende los instrumentos procesales destinados a proteger los derechos fundamentales establecidos en las constituciones y los tratados internacionales, la jurisdicción constitucional orgánica, protege las atribuciones que los ordenamientos constitucionales confieren a los órganos depositarios del poder público, a fin de evitar problemas surgidos de invasiones competenciales, en este sector se ubican las controversias constitucionales, y las acciones de inconstitucionalidad y por último, la jurisdicción constitucional trasnacional, en este rubro se observa la labor de los tribunales internacionales, cuya finalidad radica en garantizar la conformidad de las constituciones internas con el contenido de los tratados internacionales, sobre todo, relativo a la protección de los derechos humanos<sup>168</sup>.

En este sentido, se debe de buscar por medio de las normas que articulan la jurisdicción constitucional la máxima protección y defensa de la Constitución, así pues, de su interpretación conforme, se mantendrá la vigencia del Estado constitucional de derecho.

De ahí que, de la competencia expresa en la que actuaran los poderes públicos, permitirá desempeñar una función esencial de adaptación de la Constitución y de los textos constitucionales a la realidad nacional, en los casos en que la rigidez de estos provoque problemas de aplicación de sus normas o en su caso, de alteración de las garantías en su esencia. La jurisdicción constitucional,

---

<sup>167</sup> Mac-Gregor Ferrer, Eduardo, *Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 80-84, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/8.pdf>.

<sup>168</sup> *Ibidem*, pp. 84-89

entendida de esta forma, se presenta como la garantía básica del Estado constitucional del derecho, y se expresa, por medio del poder público, en todas sus manifestaciones, Estado legislador, Estado administrador y Estado juez, los cuales deben de someter todas sus actuaciones a la Constitución, asegurándose que todos los poderes públicos sujeten sus actos (comprendiéndose en este rubro, las leyes, las sentencias y los actos administrativos)<sup>169</sup>.

Parte de la premisa donde pretendemos llegar, en un primer momento, es que de las disposiciones constitucionales que se han desarrollado a lo largo de la presente, correspondientes a la materia de salubridad general y salubridad local, y su concurrencia (artículos 4º, 73 fracción XVI, base primera, segunda y tercera) los cuales tienen correlación con las leyes reglamentarias en materia, cómo la Ley General de Salud, determinan conductas, mediante verbos semánticamente abiertos, lo cual significan, que no especifican la conductas concretas con las que el Estado deberá cumplir con sus obligaciones ni los medios para alcanzarlos, es decir, no se establece cómo deberán promoverse, que conductas concretas implican protegerlos, ni cómo garantizarlos.

En este orden de ideas, y siendo consecuentes con el objeto de nuestra investigación, con base a nuestro esquema federal, deben de establecerse sistemas armónicos y mecanismos particulares de coordinación en materias que sean de interés común, para que estos a su vez, puedan ejecutarse de manera autónoma de acuerdo con las necesidades y problemas específicos que se vivan en cada entidad, sobre todo, tratándose de tiempos de excepcionalidad y de emergencia sanitaria como la pandemia actual ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), pues al establecerse disposiciones tan genéricas, la operatividad de las normas presuponen que las autoridades diseñen e implementen programas específicos, lo que genera como consecuencia, la discrecionalidad de la norma, como aquella facultad propia que poseen los funcionarios respecto de los vacíos regulatorios, cuya aplicación depende del discernimiento en la interpretación de una norma poco clara o que no permite una aplicación concreta.

---

<sup>169</sup> Colombo Campbell, Juan, *Funciones del derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 160-161, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/viewFile/3555/3322>.



En este orden de ideas, el Estado Federal, con la finalidad de enfrentar la crisis sanitaria, emprendió una serie de medidas que pretendían mitigar y contener la enfermedad por COVID-19, las que se incluyeron, “jornada de sana distancia”, medidas de higiene, evitar aglomeraciones, el cierre de lugares públicos, la prevención de que las personas consideradas dentro del grupo “vulnerables” no acudieran a los centros de trabajo, la solicitud de manera voluntaria de que los ciudadanos no salieran y evitaran el tránsito si no era estrictamente necesario, etc.

Sin embargo, como lo analizamos, este tipo de medidas fueron insuficientes, un tanto por que la sociedad no tuvo autointerés en acatarlas, y por otro, el Estado las promovió de manera tardía, sin analizar la eficacia del diseño e implementación de dichas políticas, y posteriormente, sin establecer medidas coercitivas ante su inaplicabilidad, ello se deduce, de la evidencia empírica (número de muertes a nivel nacional, así como de los contagios masivos que se exponen día a día y ponen en riesgo la salud y por consecuencia la vida de la sociedad), así cómo, de la revisión analítica de las idealizaciones, que ponen en manifiesto su insostenibilidad.

En este contexto, es de suma importancia indicar que el discurso sobre el gobierno conductual ha dejado en la penumbra la importante función del derecho, tanto para el diseño, como para la implementación de políticas públicas, esto es, sin la función constitutiva del derecho, dichas políticas simplemente no existen, pues a través de estas normas se constituyen todos los operadores, como las instituciones y los encargados de su ejecución, así como, su relación con la sociedad civil<sup>170</sup>.

No debemos de pasar por inadvertido, que la figura de autoridad en tiempos de pandemia genera un factor determinante para la sociedad, incluso como factor predictivo para que se puedan acatar las medidas necesarias de manera uniforme y conforme. La gestión federal, en un sentido efectivo, genera que la sociedad se auto regule y, por ende, se determine un factor de riesgo mínimo, y no en una

---

<sup>170</sup> Nieto Cáceres, Enrique, *Constructivismo jurídico, gobierno conductual y nudges como base de las políticas públicas para impulsar el cambio comportamental durante la pandemia de la COVID-19*, Emergencia Sanitaria por COVID-19, Constructivismo jurídico, gobierno, economía y cambio conductual, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 24, disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//publicaciones/166Emergencia\\_sanitaria\\_por\\_COVID\\_19\\_Constructivismo\\_juridico\\_gobierno\\_economia\\_y\\_cambio\\_conductual.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//publicaciones/166Emergencia_sanitaria_por_COVID_19_Constructivismo_juridico_gobierno_economia_y_cambio_conductual.pdf).

percepción de escepticismo como la que vivimos. Pretendemos referir lo anterior, en razón a que la eficacia jurídica, no solo depende de los textos legales o de las reformas que deberán de implementarse, si no también de la dinámica social, el raciocinio en la toma de decisiones y la auto regulación, en la que los agentes receptores conciben al derecho.

Lo anterior se correlaciona a que el COVID-19, al ser una enfermedad cuyas características son novedosas, no se cuenta con vacunas y medicamentos para mitigarla, por lo que, a pesar de la existencia de regulación jurídica, en los hechos, lo único que resta cómo último recurso, son los factores de regulación que se determinaran por medio de la conducta de la sociedad, en el entendido, que estos valoren y preserven los valores más preciados como la vida y la salud, sin embargo no sucedió así, por lo que nos resta deducir, si en este orden de ideas el Estado debió de ejecutar medidas mas restrictivas, o en su caso, hasta coercitivas.

Indudablemente serán reflexiones que deberán de ponerse sobre la mesa, cuando esta situación haya pasado, encontrando un punto intermedio entre las conductas de los agentes, que, sin vulnerar su libre determinación, puedan actuar buscando su mayor beneficio dentro del marco del derecho constitucional. Es decir, dentro del régimen federal al que se suscribe la República, el poder debe ser limitado y responsable, con el objetivo de evitar abusos por parte de los gobernantes, así, de acuerdo con los principios que rigen nuestro sistema federal, desde una perspectiva de distribución de competencias, la amplitud de conceptos de operatividad, mecanismos de regulación específicos (como lo es en el caso, de atención de emergencias sanitarias), las responsabilidades específicas de interacción de cada autoridad, así como la determinación de limitaciones de los entes que interactúan, coadyuvarán a una mayor coordinación.

Parte de las regulaciones que deberán de efectuarse a la brevedad, es la emisión de la Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional, la cual, cuenta con años de atraso, y la que indudablemente contiene disposiciones que deberán de regularse de manera precisa con respecto de la atención de emergencias sanitarias como la que estamos transitando. Este ordenamiento deberá de contemplar patronímicos referentes a cada situación de atención prioritaria, como lo son las

situaciones de excepcionalidad, debiendo de privilegiar y cuidar, que sean lo más específicas posibles, mediante los procedimientos de actuación, medios de operatividad y de ejecución, así como las limitaciones de sus agentes que interactúan, pues es curioso, que después de las experiencias que el país ha tenido con relación a las emergencias sanitarias (influenza H1N1), no se hayan establecido los apelativos que actualmente se usan en el derecho comparado para identificar los diferentes tipos de riesgo y por ende, tampoco identifica los distintos tipos de decretos que emite el titular del poder ejecutivo en cada supuesto de hecho.

Para ejemplo de ello, la Constitución de Colombia, establece cuatro artículos del 212 al 215 dedicados a la figura de estados de excepción, clasificándolos en tres ramos: Estado de guerra exterior, Estado de conmoción interior y Emergencia económica, social y ecológica, y el artículo diverso, referente a la denominación Reglas en los estados de excepción<sup>171</sup>.

El artículo 212, refiere al estado de guerra exterior, el cual se instaura cuando el Estado Colombiano se enfrenta a otro Estado y sus diferencias no pueden ser resueltas por medio del diálogo y de soluciones pacíficas.

El artículo 213 establece la figura de Estado de conmoción interior, la cual previene la perturbación de orden público interno, que de manera inminente pone en riesgo la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, es decir, está conmoción es interna, no en su carácter problemático internacional, como la figura precedente.

El artículo 214, dispone de las reglas generales de ejecución de los estados de excepción y de la forma procedimental que deberán de instaurarse. Y por último, el numeral 215 se establece la figura del Estado de emergencia económica, ecológica y social, la cual previene cualquier hecho distinto a los establecidos en los artículos precedentes, y que perturben o amenacen perturbar de forma grave e

---

<sup>171</sup> Constitución Política de Colombia 2020, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP, 2020, pp. 121-124, disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/ejecucion/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Colombia%202020.pdf>.

inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyen grave calamidad pública.

En resumen, las disposiciones que el marco Constitucional colombiano dispone en estos casos, de manera general, son las siguientes:

1. La declaratoria corresponde al presidente de la República, con la participación de todos sus ministros.
2. Los decretos legislativos que se expidan solo podrán versar sobre las materias que tengan relación directa con la situación.
3. El gobierno nacional deberá de enviar a la Corte Constitucional los decretos que expida, para que ella realice el respectivo control de constitucionalidad. El cual deberá de realizarse de manera inmediata o en el establecimiento de periodicidad máximo de un día.
4. La vigencia de los estados de excepción no interrumpe de ninguna forma el funcionamiento de los poderes públicos existentes en el Estado Constitucional.
5. Una vez cesado el periodo de excepcionalidad, el gobierno deberá declarar el restablecimiento del orden público.
6. Además de los ordenamientos antes descritos, se regulan los estados de excepción por la Ley Estatutaria, la ley 137 de 1994, que establece las facultades del gobierno durante su vigencia para su ejercicio y el establecimiento de controles judiciales, garantías para el respeto de los derechos.
7. Se establece responsabilidad, para el uso de este tipo de instituciones para el gobierno nacional y los funcionarios que cometieren abusos en el ejercicio de las facultades de que resulten provistos.
8. El decreto que declara el estado de excepción es un acto político, de gobierno, mediante el cual el gobierno valora los hechos que considera perturbadores de orden público y realiza la declaratoria respectiva.
9. Los controles judiciales, sobre los estados de excepción, se refieren tanto a la forma de expedición, como a su contenido o materialidad.

10. Las disposiciones establecidas por el gobierno nacional son de aplicación inmediata y pueden llegar a suspender normas legales comunes.

11. Los derechos fundamentales no pueden ser suspendidos en los estados de excepción<sup>172</sup>.

Atento a lo anterior, de manera general, podemos advertir algunas de las problemáticas que presenta el Estado mexicano y que la Constitución colombiana ha esclarecido, entre ellas: a) el que no se establece especificidad conceptual de los estados de excepción y sus variantes; b) no hay términos específicos de respuesta (ante violaciones, omisiones o excesos de poder), ni plazos para el establecimiento de los ordenamientos que decreten los estados de emergencia (el Estado federal, tardó más de un mes en declarar la pandemia, como emergencia sanitaria); c) no existe la intervención de los organismos de control constitucional para la declaración de excepcionalidad, operatividad y funcionamiento (un mecanismo previo de aprobación a cargo de la Suprema Corte de Justicia, similar al procedimiento de suspensión de derechos); d) no existe la especificidad de responsabilidad de funcionarios públicos ante el incumplimiento de medidas o abuso en su establecimiento (una descripción específica); e) no existe control constitucional respecto de las declaratorias del Ejecutivo Federal (medios o mecanismos específicos de acción impugnatoria con los que cuenten las entidades federativas o los destinatarios públicos de las medidas instauradas), y por último, en el Estado colombiano no está permitida la suspensión de los poderes públicos (en México el Congreso de la Unión dejó de funcionar).

Estas discrepancias, permiten acercarnos a contemplar marcos regulatorios en nuestro país, que deberán de ser atendidos a la brevedad, bajo los cuales, podrán tener como marco referencial la Constitución Colombiana y que servirán de base o parteaguas para ir acotando las dificultades que ha presentado el Estado mexicano.

Ahora bien, otro factor regulatorio en México lo es con referencia a las normativas constitucionales de las que dispone el gobierno federal para atender

---

<sup>172</sup> Chávez Gutiérrez, Héctor y De la Torre, Torres, Rosa María (coord.), *Derechos fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 43-55.

emergencias sanitarias, y como se ha referido de manera precedente, ha quedado diferenciado del “Estado de Excepción” y “Estado de Emergencia”.

Dentro del marco referencial en materia de salubridad general, el ejecutivo decidió instaurar la figura institucional de “Estado de Emergencia” mediante el establecimiento del artículo 73 fracción XVI base primera, segunda y tercera Constitucional, y en este contexto, propiamente nos referiremos respecto de la participación del Consejo de Salubridad.

Con relación a este órgano colegiado, cuya función primordial es el dentro del ramo científico, informar, asesorar y aconsejar al gobierno federal sobre las acciones de contención y mitigación de la pandemia, tiene vacíos regulatorios de consideración, el primero de ellos, es que no se cuenta con un procedimiento que regule la emisión de la declaratoria de emergencia sanitaria, lo cual implica que queda a discreción del titular de la Secretaría de Salud el emitirla, el segundo, deviene de su integración.

En este sentido, la regulación jurídica en cuanto a su integración, está suscrita por los artículos 15, 16 y 17 de la Ley General de Salud, en correlación con el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, el cual dispone en su artículo 1º, que el Consejo dependerá directamente del Presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria, cuya integración se conformará de acuerdo al artículo 3º del mismo ordenamiento, del presidente del Consejo a cargo del Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, los cuales serán designados y removidos por el Presidente de la República<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> REGLAMENTO INTERIOR DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL:

## CAPÍTULO II

### Integración y funciones del Consejo

Artículo 3. El Consejo estará integrado por el Presidente, que será el Secretario de Salud, un Secretario y los

siguientes vocales titulares:

- I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- II. El Secretario de Desarrollo Social;
- III. El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. El Secretario de Economía;
- V. El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- VI. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VII. El Secretario de Educación Pública;

No obstante, el artículo 4° del mismo ordenamiento, dispone que el Consejo además contará con diecinueve vocales de apoyo, entre ellos: el Director General del Instituto Politécnico Nacional, el Director General de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Presidente de la Academia Mexicana de Pediatría, A.C., etc. <sup>174</sup>; los cuales, solo serán invitados con fines participativos, pero no contarán con voto.

En este mismo sentido, las entidades federativas participarán sólo por medio de “regiones sectoriales” en materia de salud, cuya disposición recae en el numeral 5° que dispone lo siguiente:

- 
- VIII. El Titular del Instituto Mexicano del Seguro Social;
  - IX. El Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
  - X. El Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
  - XI. El Presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A. C.;
  - XII. El Presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A. C., y
  - XIII. El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Los vocales titulares del Consejo, serán designados y removidos por el Presidente de la República, contarán con voz y voto y sus cargos serán honoríficos.

<sup>174</sup> Artículo 4. El Consejo contará además con los siguientes vocales:

- I. El Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- II. El Director General del Instituto Politécnico Nacional;
- III. El Director General de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- IV. El Director General Adjunto de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina;
- V. El Secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A. C.;
- VI. El Presidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud, A. C.;
- VII. Los Secretarios de Salud o su equivalente de las entidades federativas que representen a las cuatro regiones del país, a que se refiere el presente Reglamento;
- VIII. El Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal;
- IX. El Coordinador General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación;
- X. El Subdirector Corporativo de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos;
- XI. El Presidente de la Academia Mexicana de Pediatría, A. C.;
- XII. El Presidente de la Sociedad Mexicana de Salud Pública, A. C.;
- XIII. El Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Farmacéuticas, A. C.;
- XIV. El Presidente de la Asociación Nacional de Hospitales Privados, A. C.;
- XV. El Presidente del Colegio Médico de México, A. C.;
- XVI. El Presidente del Colegio Mexicano de Licenciados en Enfermería, A. C.;
- XVII. El Presidente del Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica;
- XVIII. El Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, y
- XIX. El Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.

*“...Artículo 5. Para efectos de la fracción VII del artículo anterior, las entidades federativas se agruparán en las siguientes regiones:*

*I. Región noroeste, que se integrará por los estados de: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Nayarit, Sinaloa y Sonora;*

*II. Región noreste, que se integrará por los estados de: Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz;*

*III. Región centro, que se integrará por los estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, y*

*IV. Región sureste, que se integrará por los estados de: Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.*

*Antes del término del periodo de cada uno de los representantes de las diversas regiones, quienes deban sustituirlos, deberán ser invitados para asistir al Consejo, con un mes de anticipación.”*

De la descripción anterior, podemos observar que, las entidades federativas, sólo son representadas por medio de “representantes regionales en materia de salud” y no por un participante de cada entidad federativa, en este sentido debemos de tener en cuenta que, los estados parte, no cuentan con las mismas características, ni territoriales, ni económicas, ni de concentración de personas (sólo por mencionar algunos de los rasgos distintivos), de ahí que, las metrópolis concentran el mayor número de contagios que aquellas comunidades rurales, y de ello, parte de la premisa a donde pretendemos llegar.

Las pandemias no se expanden de manera homogénea sobre el territorio de todos los Estados, los factores y características regionales de cada entidad influyen directamente ante la contención y mitigación que pudiesen tener para confrontar la propagación del virus, es por ello, que se debe de fomentar la participación de los actores que tienen injerencia directa en el tema de contención; la participación de



ambos entes tanto nivel federal, cómo los destinatarios a los que van dirigidos y quienes son los ejecutores directos de las medidas que se pretendan establecer (nivel local), deben de estar en coordinación y armonía respecto de las características y necesidades específicas de cada estado, las cuales, sólo los gobernadores en cuanto representantes de los estados conocen, manifestaciones que deben ser expuestas en las reuniones de gabinete más importantes, antes del establecimiento de la figura jurídica de estado de emergencia y de las medidas de acción que se determinarán en dichas reuniones.

Lo anterior únicamente se logrará mediante la participación directa de los representantes ejecutivos de cada estado, y no, mediante la supeditación de las representaciones regionales-sectoriales en materia de salud como actualmente se encuentra regulado.

En este orden de ideas, la posibilidad de reformar diversos instrumentos hasta aquí señalados con referencia a la preparación y respuesta frente a pandemias, debe de hacerse de la forma mas eficiente posible, incluyendo las facultades y competencias de quien tendrá la responsabilidad de declarar una emergencia sanitaria, los tiempos en los que deberá de decretarse, y especificar, como se ha referido, con la mayor precisión posible, todos los conceptos, términos, mecanismos y responsabilidades en materia de salubridad general.

Tal y como se ha determinado a lo largo de la presente investigación, los tiempos de respuesta en materia de salud, son torales, por lo que deberá de ser un precedente, para que se establezca la obligatoriedad de que el Estado mexicano actúe de manera inmediata (señalando un término específico) ante la declaración de emergencia sanitaria que se expida por la Organización Mundial de la Salud, puesto que, no debemos de olvidar, que México dentro del ámbito internacional, está regulado por diversos instrumentos jurídicos aplicables durante una pandemia, entre ellos, el Reglamento Sanitario Internacional, la Organización Mundial de la Salud, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Las acciones y omisiones del Estado mexicano frente a la pandemia por COVID-19, generó innumerables debates, críticas, y opiniones técnicas, que tienen

que ver con las facultades y atribuciones de los órganos responsables, con sus actuaciones, con los procesos constitucionales y su capacidad de respuesta, el impacto de la crisis sanitaria en la división de poderes, la conducción de los procesos electorales, e innumerables temas que por lo acotado de nuestra investigación no desarrollamos.

Al estudiar este pequeño apartado, se buscó tener un equilibrio y conciliar las medidas de emergencia sanitaria con el respeto de los derechos humanos y la democracia, tratando de orientar y coadyuvar a que el Estado se plantee, el rediseño de las instituciones democráticas, la efectividad y tutela de los derechos humanos, mediante las reformas o cambios constitucionales, anteriormente planteados.

## CONCLUSIONES

El virus SARS-CoV-2 conocido comúnmente como “COVID-19” causante de la pandemia actual que vivimos, trajo como consecuencia diversas afectaciones, no sólo en el ámbito de la salud, sino también en la actuación de los gobiernos de los distintos países a nivel mundial con relación a la capacidad de respuesta, así como a las medidas jurídicas, económicas y políticas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia sanitaria.

México se destacó por la exteriorización de dificultades en cuanto a su régimen político y a la funcionalidad institucional del Estado. Fueron diversas razones las que originaron que el Estado mexicano generara debate, discusión, caos y estrés masivo al inicio de la pandemia, la primera de ellas que consideramos fue toral para generar conflicto nacional, fue la negación y la minimización de la pandemia, consecuente de la ausencia de un plan integral y de la tardía respuesta en generar medidas y acciones preventivas por parte del sistema federal mexicano, así como la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, los cuales consiguientemente generaron que, de manera interna, se produjeran diversos conflictos políticos y rivalidades institucionales.

La falta de coordinación entre entidades de la administración pública proveniente de la ausencia de procedimientos de actuación, de la tardía respuesta en la adopción de medidas jurídicas por parte del gobierno federal, de las negligencias en atención y manejo de la pandemia (declaraciones de los servidores públicos), así como, de las ambigüedades y vacíos regulatorios, provocó una apremiante situación institucional, rompiendo con ello, la unidad y equilibrio del orden federal, con los resultados ya conocidos.

En este contexto, es de suma importancia indicar que el discurso sobre el gobierno conductual ha dejado en la penumbra la importante función del derecho, tanto para el diseño, como para la implementación de políticas públicas, esto es, sin la función constitutiva del derecho, dichas políticas simplemente no existen, pues a través de estas normas se constituyen todos los operadores, como las instituciones y los encargados de su ejecución, así como, su relación con la sociedad civil. No

debemos de pasar por inadvertido, que la figura de autoridad en tiempos de pandemia genera un factor determinante para la sociedad, incluso como factor predictivo para que se puedan acatar las medidas necesarias de manera uniforme y conforme. La gestión federal, en un sentido efectivo, genera que la sociedad se auto regule y, por ende, se determine un factor de riesgo mínimo, y no en una percepción de escepticismo como la que vivimos. Determinamos lo anterior, en razón a que la eficacia jurídica, no solo depende de los textos legales o de las reformas que deberán de implementarse, sino también de la dinámica social, el raciocinio en la toma de decisiones y la auto regulación, en la que los agentes receptores conciben al derecho.

Las reflexiones plasmadas deberán de ponerse sobre la mesa, cuando esta situación haya pasado, encontrando un punto intermedio entre las conductas de los agentes, que, sin vulnerar su libre determinación, puedan actuar buscando su mayor beneficio dentro del marco del derecho constitucional. Es decir, dentro del régimen federal al que se suscribe la República, el poder debe ser limitado y responsable, con el objetivo de evitar abusos por parte de los gobernantes, así, de acuerdo con los principios que rigen nuestro sistema federal, desde una perspectiva de distribución de competencias, la amplitud de conceptos de operatividad, mecanismos de regulación específicos (como lo es en el caso, de atención de emergencias sanitarias), las responsabilidades específicas de interacción de cada autoridad, así como la determinación de limitaciones de los entes que interactúan, coadyuvarán a una mayor coordinación y evitaran el detrimento de la democracia constitucional.

Parte de las regulaciones que deberán de efectuarse a la brevedad, es la emisión de la Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional, la cual, cuenta con años de atraso, y la que indudablemente contiene disposiciones que deberán de regularse de manera precisa con respecto de la atención de emergencias sanitarias como la que estamos transitando. Este ordenamiento como lo señalamos deberá de contemplar patronímicos referentes a cada situación de atención prioritaria, como lo son las situaciones de excepcionalidad, debiendo de privilegiar y cuidar, que sean lo más específicas posibles, mediante los procedimientos de actuación,

medios de operatividad y de ejecución, así como las limitaciones de sus agentes que interactúan.

En este sentido, la pandemia nos ofrece la posibilidad de cuestionarnos las áreas de oportunidad que merecen ser atendidas ante la crisis sanitaria, pone a prueba a todas las instituciones del país, permite el cuestionamiento de la estructura federal y su falta de respuesta coordinada en todo el territorio. Falta el replanteamiento de un nuevo federalismo, que incluya dinamismo y flexibilidad, en el que se medie la cooperación entre las partes que lo componen, en donde las acciones puedan coincidir hacia intereses mutuos, en el que se de paso a mecanismos de colaboración, en sus ejes tanto horizontal como vertical entre las entidades federativas y la federación.

Debe ejercerse un apoyo cooperativo, mediante la participación democrática de las entidades federadas, como lo es en el caso que nos atañe, sobre las decisiones nacionales, en este sentido, siendo la Constitución la que establece los elementos de actuación, también pueden sobrevenir en un futuro esquemas que puedan ser un tanto predecibles, que proyecten estabilidad y la coordinación necesaria para poder confrontar las crisis que sobrevengan.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### 1. *Bibliografía*

ABOLINS ROJAS, Daira, El federalismo como forma de Estado, Derecho Comparado, disponible en: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO\\_CHACAO/1/REO\\_CHACAO\\_2006\\_1\\_427-458.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf).

ACOSTA QUIROZ, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2002.

AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/919-los-retos-del-derecho-publico-en-materia-de-federalismo-hacia-la-integracion-del-derecho-administrativo-federal>.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª Ed, Madrid, Tecnos, 1997.

ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ANTONIO SPOTA, Alberto, *Confederación y Estado Federal: conceptos y esenciales disimilitudes*, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Texas, 1976.

ARMENTA, Leonel, *La Forma Federal del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

ARMENTA, Leonel, *El federalismo mexicano: una ficción política*, Colección Facultad de Derecho, México, UNAM, 2010, disponible en

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4179-el-federalismo-mexicano-una-ficcion-politica-coleccion-facultad-de-derecho>.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *El federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Colección Ensayos Jurídicos, México, Themis, 1999.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias*, disponible en: <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/download/1056/1033>.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2491-el-federalismo-mexicano-vision-historico-constitucional>.

BARCELÓ ROJAS, DANIEL A., *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

BISCARETTI, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, 1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 2009.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Renovación de la Constitución de 1917*, Instituto Mexicano del Amparo, México 1994.

BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto, *Vigencia y prospectiva del federalismo mexicano: nueva relación entre federación, estados y municipios*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2696/11.pdf>.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1990.

CARBONELL, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3595/3355>.

CARBONELL, Miguel y VALADÉS, Diego, *Panorama del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2006.

CARMAGNANI, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2016, disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=qvR2DQAAQBAJ&pg=PT4&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=twopage&q&f=true](https://books.google.com.mx/books?id=qvR2DQAAQBAJ&pg=PT4&source=gbs_toc_r&cad=3#v=twopage&q&f=true).

CEDEÑO CARPIZO, Jorge, *El Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.

CHÁVEZ, HÉCTOR y De la Torre, Rosa María, *Derechos Fundamentales y Estados de Excepción*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2010.

COLOMBO CAMPBELL, Juan, *Funciones del derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/viewFile/3555/3322>.

DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier Diez, *El Sistema Federal Mexicano, Antecedentes, Evolución y Perspectiva*, México, Fundap, 2003.

ESTRADA MICHEL, Rafael, *Miguel Ramos Arizpe: provincialismo responsable, federalismo en formación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/13.pdf>.



ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *La constitución de Nueva España y la Primera del México Independiente, Apuntes para la Historia del Derecho en México*, México, Manuel León Sánchez, 1925.

FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, El federalismo en América Latina*, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala, México, 2003.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, UNAM, México, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 5ª ed., México, Porrúa, 2007.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Mac-Gregor, Eduardo, *México y la Constitución de 1917, Influencia extranjera y trascendencia internacional, primera parte*, Senado de la República- LXIII Legislatura, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituciones de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2017, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33350.pdf>.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm.111, septiembre-diciembre de 2004, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n111/v37n111a02.pdf>.

FOUCAULT, Michel, *El nacimiento de la clínica, una arqueología de la mirada médica*, México, Siglo XXI Editores, 2014, disponible en:

[https://monoskop.org/images/9/96/Foucault\\_Michel\\_El\\_nacimiento\\_de\\_la\\_clinica.pdf](https://monoskop.org/images/9/96/Foucault_Michel_El_nacimiento_de_la_clinica.pdf).

GAMBOA, José. M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, 1901, disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080043672/1080043672.html>.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/704-el-federalismo>.

GUILLEN LÓPEZ, Tonatiuh, *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, 17 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.

HABERMAS, Jürgen, *Teoría y praxis, estudios de filosofía social*, Madrid, Tecnos, 2008.

HABERLE, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2300-el-federalismo-y-regionalismo-como-forma-estructural-del-estado-constitucional>.

HAMILTON, Alexander L. et al., *El Federalista*, Akal Ediciones, 2015.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *¿Hacia un nuevo Federalismo?*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

HUERTA OCHOA, Carla, “*Conflictos Normativos*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie DOCTRINA JURÍDICA, Número 142, México, 2003, p. 51, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2485-conflictos-normativos-2a-ed>.

HUERTA OCHOA, Carla, *Emergencia sanitaria y la distribución de competencias en el estado federal mexicano*, Emergencia Sanitaria por COVID-19,

Federalismo, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, serie número 16, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf>.

JAEGER-FINE, Toni, *Observaciones Generales sobre la Influencia de la Constitución de Estados Unidos en México, México y la constitución de 1917*, Influencia extranjera y trascendencia internacional, primera parte, Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, disponible en: [https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/influencia\\_extranjera\\_primeraparte.pdf](https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/influencia_extranjera_primeraparte.pdf).

JIMÉNEZ GARCÍA, Joel, *La normativa mexicana ante las emergencias sanitarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3257/3.pdf>.

J. ELEAZAR, Daniel, *Respuestas federalistas a las revoluciones democráticas actuales*, Jerusalem Center for Public Affairs, disponible en: <https://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>.

KURI MORALES, Pablo et al., *La acción extraordinaria en materia de salubridad general desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5276/7.pdf>.

LEE BENSON, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, 2ª ed., trad. de Mario Á. Zamudio Vega, México, El Colegio de México, UNAM, 1980.

LUJAMBIO ALONSO, *Federalismo y Congreso en el cambio Político de México*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 1996, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/196/4.pdf>.

MAC-GREGOR FERRER, Eduardo, *Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho procesal constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/8.pdf>.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1976.

NIETO CÁCERES, Enrique, *Constructivismo jurídico, gobierno conductual y nudges como base de las políticas públicas para impulsar el cambio comportamental durante la pandemia de la COVID-19*, Emergencia Sanitaria por COVID-19, Constructivismo jurídico, gobierno, economía y cambio conductual, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//publicaciones/166Emergencia\\_sanitaria\\_por\\_COVID\\_19\\_Constructivismo\\_juridico\\_gobierno\\_economia\\_y\\_cambio\\_conductual.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site//publicaciones/166Emergencia_sanitaria_por_COVID_19_Constructivismo_juridico_gobierno_economia_y_cambio_conductual.pdf).

PALACIOS ALCOCER, Mariano, *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, México, Porrúa, 2003.

PAOLI BOLIO, Francisco José, *Constitucionalismo en el siglo XXI, a cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*, México, Senado de la República, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/13271/constitucionalismo-en-el-siglo-xxi-a-cien-anos-de-la-aprobacion-de-la-constitucion-de-1917-coleccion-inehrm.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

RABASA O., Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/431/4.pdf>.

RABASA O., Emilio, *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1470-la-evolucion-constitucional-de-mexico>.

RABASA O., *Emilio, Mexicano: esta es tu constitución*, México, Porrúa, 1997, disponible en: <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/mexicanoreb.pdf>.

REBOLLEDO HERRERA, Oscar, *El federalismo como forma de división del poder público en el contexto constitucional y sus implicaciones en materia tributaria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Farchivos.juridicas.unam.mx%2Fwww%2Fbjv%2Flibros%2F1%2F348%2F17.pdf&clen=690921&chunk=true>.

REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano, la integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, disponible en: [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/el\\_liberalismo\\_mexicano\\_-\\_jesus\\_reyes\\_heroles.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/el_liberalismo_mexicano_-_jesus_reyes_heroles.pdf).

RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *200 años de administración pública en México, t. VI: Génesis y evolución del federalismo en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2013, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3756/13.pdf>.

ROMERO, José Luis, “La revolución burguesa en el mundo feudal”, México, Siglo XXI, 1979, p. 261

SALAZAR UGARTE, Pedro, *Estado de excepción, suspensión de derecho y jurisdicción*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 419, 2008, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2533/4.pdf>.

SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-19*, Emergencia Sanitaria por Covid-19, Federalismo, Opiniones Técnicas de Relevancia Nacional, Serie número 16, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 17-18, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf>.

SERRA ROJAS, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, 10ª edición, México, Porrúa, 1991.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA UNIÓN, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano "El Federalismo"*, Núm. 1., México, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 16° ed., México, Porrúa, 1978, disponible en: <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/e64bd6d380fa4690e3f72eedfd1954d3.pdf>.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, México, 1990, disponible en: [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP\\_Tocqueville\\_2\\_Unidad\\_4.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP_Tocqueville_2_Unidad_4.pdf)

UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, *El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País*, Miguel Ángel Porrúa, México 2002.

VALADÉS, Diego, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos*, Instituto Interamericano de los Derecho Humanos, San José, Costa Rica, 1986, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2023/2.pdf>

## **2. Documentos publicados en internet**

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Acuerdos para la pandemia en México*, 13 de abril de 2020, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14523/15635>.

ELISUR ARTEAGA NAVA, *Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias*, disponible en: <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/download/1056/1033>.

Emergencia Sanitaria por Covid-19, Federalismo, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, UNAM, disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/153Emergencia\\_sanitaria\\_del\\_COVID\\_19\\_Federalismo.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/153Emergencia_sanitaria_del_COVID_19_Federalismo.pdf).

JUAN ALTUSIO (ALTHUSIUS), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/10.pdf>.

Federalismo, Gobiernos Locales Y Democracia, Los elementos básicos del federalismo, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/512/4.pdf>.

Manual de Atención a la Salud ante Desastres, número 5, Unidades de Salud, SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD, CENAPRECE, disponible en: <https://www.gob.mx/salud%7Ccenaprece/documentos/manual-de-atencion-a-la-salud-ante-desastres-5>.

Organización Mundial de la Salud, Alerta y Respuesta Mundiales (GAR), ¿Qué es una pandemia?, 24 de febrero de 2010, [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/).

Gobierno de México, INSP, ¿Qué son los coronavirus?, 26 de agosto 2020, <https://www.insp.mx/nuevo-coronavirus-2019/que-es-nuevo-coronavirus.html>

Organización Mundial de la Salud, Información básica sobre la COVID-19, 10 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

Organización Mundial de la Salud, COVID-19: cronología de la actuación de la OMS, 27 de abril de 2020, <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

Respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19, Estado y municipios, Michoacán, Gobierno de México, Autoridades Sanitarias, <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/DetalleEstadoMunicipio/Index?id=16>

Plataforma Interactiva sobre políticas estatales ante la pandemia por COVID-19, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Universidad de Guadalajara, disponible en: <https://www.cide.edu/coronavirus/federalismo-covid/>.

### **3. Artículos**

Artículo de Charles Eisenmann publicado en Melanges de R. Carré de Malberg. *El “Espíritu de las Leyes” y la Separación de Poderes*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2124/17.pdf>.

“El Derecho a la Salud en México. Problemas de su fundamentación”, disponible en: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib\\_DerSaludMexico.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DerSaludMexico.pdf)

“Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo”, disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7\\_Cartilla\\_PIDESCyPF.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf)



“Caso Ximenes López vs Brasil”, disponible en:  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_149\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf).

“Caso Albán Cornejo y otros vs Ecuador”, disponible en:  
[https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=280](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=280)

“Caso Vera Vera y otra vs Ecuador” disponible en:  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_226\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_226_esp.pdf)

“Caso Suarez Peralta vs Ecuador” disponible en:  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_261\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf)

Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

#### **4. Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Coordinación Estatal de Protección Civil Michoacán, Secretaría de Gobierno, Gobierno del Estado de Michoacán, COVID-19 2020, disponible en:  
[https://pcivil.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/Programa\\_Especifico\\_COVID-19\\_Michoacan.pdf](https://pcivil.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2017/11/Programa_Especifico_COVID-19_Michoacan.pdf).

Conferencia de prensa desde Palacio Nacional, Ciudad de México, 18 de marzo de 2020, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=M\\_i9P0G0T8E](https://www.youtube.com/watch?v=M_i9P0G0T8E).

Diario Oficial de la Federación, Lunes 30 de marzo de 2020, *ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, disponible en: [https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG\\_300320\\_VES.pdf](https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG_300320_VES.pdf) .

Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán de implementar para la mitigación y control de*

*riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), de fecha 24 de marzo del 2020, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562666/DOF\\_-\\_Diario\\_Oficial\\_de\\_la\\_Federaci\\_n\\_24.03.2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562666/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federaci_n_24.03.2020.pdf).*

Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 2020, *ACUERDO por el que se declaran acciones 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)*, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20\(COVID%2D19\).](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20(COVID%2D19).)

Diario Oficial de la Federación, 21 de abril 2020, *Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*, publicado el 31 de marzo de 2020, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020).

El acceso a la justicia en México, durante la pandemia de COVID-19. Análisis sobre la actuación del Poder Judicial de la Federación, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (coord.), México, julio 2021, disponible en: <https://imumi.org/wp-content/uploads/2021/08/el-acceso-a-la-justicia-en-mexico-durante-la-pandemia-de-covid-19.pdf>.

Fragmento de la conferencia vespertina de prensa desde Palacio Nacional, Ciudad de México, del 3 de abril de 2020: <https://twitter.com/HLGatell/status/1246286683080974337?s=20>.

Gobierno de México, Secretaría de Salud-Prensa, disponible en: <https://www.gob.mx/salud/prensa/077-se-confirma-en-mexico-caso-importado-de-coronavirus-covid-19>.

Gobierno de México, Respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19, Gobierno Federal, disponible en: <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/GobiernoFederal/Index>.

Ley General de Salud, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Ley\\_General\\_de\\_Salud.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf).

Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>

Manual de Atención a la Salud ante Desastres, número 5, Unidades de Salud, SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD, CENAPRECE, disponible en: <https://www.gob.mx/salud%7Ccenaprece/documentos/manual-de-atencion-a-la-salud-ante-desastres-5>.

México: Los mexicanos necesitan información veraz sobre el COVID-19, Human Rights Watch, del 26 de marzo de 2020: <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/26/mexico-los-mexicanos-necesitan-informacionveraz-sobre-el-covid-19>.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, *Decreto mediante el cual se otorgan diversos beneficios fiscales*, Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Silano Aureoles Cornejo, 26 de marzo de 2020, disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/marzo/26/7a-7620.pdf>.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 20 de abril del 2020, emitido por el poder ejecutivo del estado, titulado “*Decreto por el que se declara el asilamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-COV2 (COVID-19)*”, disponible en:

<https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2020/abril/20/7a-9320.pdf.pdf>

Queja Administrativa 52/2020, disponible en:  
[http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1042/10420000267066220002001.pdf\\_1&sec=Daniel\\_Mart%C3%ADnez\\_Arenas&svp=1](http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1042/10420000267066220002001.pdf_1&sec=Daniel_Mart%C3%ADnez_Arenas&svp=1).

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, disponible en:  
[https://dgti.salud.gob.mx/doctos/dgti/REGLAMENTO\\_INTERIOR\\_SSA\\_2018.pdf](https://dgti.salud.gob.mx/doctos/dgti/REGLAMENTO_INTERIOR_SSA_2018.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Elementos de derecho procesal constitucional, 2ed., p. 16, disponible en:  
[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scjn/publicacion/2016-10/74341\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/74341_0.pdf).

## **5. Dicionarios**

BOBBIO, Norberto, *et. al.*, *Diccionario de política*, 3ª. ed., Siglo XXI, México, 1985.

BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1997.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 12 ed., México, Porrúa, 1984.

FERRER MAC- GREGOR, Eduardo, *et. al.*, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, tomo I, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, disponible en:  
<https://www.cjf.gob.mx/resources/diccionarioDPCC/diccionario%20Tomo%20I.pdf>.

POUDEVIDA RALUY, Antonio, *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, Volumen 1, 52ª. ed., México, Porrúa, 2006.

Real Academia Nacional de Medicina en España, *Diccionario de términos Médicos*, “pandemia”, sin fecha,

[https://dtme.ranm.es/buscador.aspx?NIVEL\\_BUS=3&LEMA\\_BUS=pandemia](https://dtme.ranm.es/buscador.aspx?NIVEL_BUS=3&LEMA_BUS=pandemia)  
a.

Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, "pandemia", sin fecha, disponible en: <https://dle.rae.es/pandemia>.

## 6. Hemerográficas

BAZÁN, Víctor, *La integración supranacional y el federalismo en interacción: perspectivas y desafíos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLII, núm. 124, enero-abril de 2009, pp. 59-124, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4089/5265>.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *México a la luz de los modelos federales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3793/4703>.

CARBONELL, Miguel, *El Estado federal en la Constitución mexicana: Una introducción a su problemática*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, numero 91, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3526/4202>.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Los Estados de Excepción y la Defensa de la Constitución*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v37n111/v37n111a02.pdf>.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y FIX-FIERRO, Héctor, *"¡Tan cerca, tan lejos!". Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267,

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3622/4385>.

MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *“El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836”*, Revista Jurídica, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.htm>.

ROJO SALGADO, Argimiro, *Globalización, Integración mundial y Federalismo*, Revistas de Estudios Políticos (Nueva España), Núm. 109, Julio- Septiembre 2000, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27623.pdf>.

RUIPÉREZ, Javier, *La gran cuestión. En torno a la demandada teoría constitucional del Estado de las autonomías, y algunos problemas para su formulación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, numero conmemorativo, sexagésimo aniversario, pp. 1003-1097, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4076/5241>.