

REACCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO ANTE LA COVID-19*

Gerardo Enrique Lupián Morfín**

Sumario

- 1 Medidas principales adoptadas en México para responder a la pandemia
 - 1.1 La cuarentena
 - 1.2 ¿Existe algún pronunciamiento de las autoridades del trabajo, respecto a medidas que deberán implementar los patrones?
 - 1.3 ¿Cuáles son las obligaciones y los derechos del patrón y del empleado en caso de suspensión de labores por declaratoria de contingencia sanitaria?
 - 1.4 ¿Cuáles son las obligaciones y los derechos del patrón y del empleado en caso de suspensión de labores como medida preventiva por parte del empleador? (en caso de que no se haya declarado una contingencia, pero que sea un riesgo inminente de contraer el virus por el trabajador)
 - 1.5 ¿Qué sucede si un trabajador adquiere una enfermedad contagiosa como es la COVID-19?
 - 1.6 Trabajo a distancia (en adelante, home office) vs, obligación de asistir al centro de trabajo
 - 1.7 Obligatoriedad de las acciones y/o medidas impuestas y, en su caso, sanciones de las mismas
 - 1.8 Libertad de tránsito de (movilidad y/o traslado de un lugar a otro) personas, vehículos, aeronaves, en caso de que represente un riesgo para la salud
 - 1.9 Libertad económica
 - 1.10 ¿Existe algún medio de defensa en contra de las medidas sanitarias?
 - 1.10.1 ¿Las medidas de la autoridad sanitaria pueden suspender de manera absoluta mis derechos humanos?
- 2 Base jurídica de las decisiones adoptadas
- 3 ¿Quién adopta y gestiona las decisiones? ¿En qué niveles, en caso de estados políticamente descentralizados?
 - 3.1 Concurrencia de facultades entre la Federación y los estados
- 4 Debate generado en torno a la afectación de derechos por parte de las medidas adoptadas
- 5 Relación de referencias bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales más significativas generadas en México y vinculadas a la COVID-19
 - 5.1 Referencias bibliográficas
 - 5.2 Referencias legislativas

* Texto recibido el 14.09.2020.

** Profesor investigador en el Departamento de Ciencias Jurídicas y del Posgrado en derecho de la Universidad de Guadalajara. Catedrático del Departamento de Derecho del Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara.

Citación recomendada: Lupián Morfín, Gerardo Enrique. (2020). Reacción del Gobierno Federal de México ante la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 266-275. <https://doi.org/10.2436-rcdp.i0.2020.3561>.

1 Medidas principales adoptadas en México para responder a la pandemia

La regulación mexicana no prevé la definición de *pandemia*; sin embargo, el artículo 132 del Reglamento de Insumos para la Salud establece que, en casos de contingencia, la Secretaría de Salud (en adelante, SSA) podrá otorgar el permiso para la importación de materias primas o productos terminados que no cuenten con registro sanitario. De igual forma, el 27 de marzo del año en curso, se emitió el 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 la COVID-19, el cual permite la importación de equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, mercancías de todo tipo y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno.

En México, el 23 de marzo del 2020, el Consejo de Salubridad General (en adelante, CSG)¹ reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (en adelante, COVID-19) como una enfermedad grave de atención prioritaria (CSG, 2020a).

Acto seguido, la SSA recomendó suspender temporalmente las “actividades no esenciales” de los sectores público, social y privado a partir del mismo lunes 23 de marzo del 2020; y definió “actividad no esencial” como “aquella que no afecta la actividad sustantiva de una organización pública, social o privada, o los derechos de sus usuarios”. Por lo tanto, es vital suspender las actividades no esenciales que involucren la congregación o movilidad de personas, en particular de diversas regiones geográficas, y sustituirlas por actividades que favorezcan la sana distancia.²

Resulta idóneo dar a conocer cómo define México “la Sana Distancia”. De acuerdo a la SSA, “son medidas sociales para reducir la frecuencia de contacto entre las personas para disminuir el riesgo de propagación de enfermedades transmisibles, como el COVID-19”. Para mantener una sana distancia y reducir la probabilidad de exposición y, por lo tanto, de contagio, se sugieren distancias de: 1,50, 1,80, 1,95 y 2,25 m, de acuerdo al escenario.³

Por la vía del decreto, el 27 de marzo del 2020, el presidente de México Andrés Manuel López Obrador (en adelante, AMLO) declaró acciones extraordinarias para combatir la contingencia generada por la COVID-19. Desde ese momento, la ley habilitó a la SSA para emitir un conjunto de medidas extraordinarias que pueden afectar derechos y garantías, como la limitación de las libertades de tránsito, trabajo y comercio (Valadés y González, 2020).

El 30 de marzo del 2020, el CSG (2020a) declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor la epidemia de enfermedad generada por la COVID-19, e indicó que la SSA sería la encargada de determinar todas las acciones necesarias para atender el virus. En este orden de ideas, el 31 de marzo, el secretario de Salud ordenó la suspensión inmediata de todas las “actividades no esenciales” con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión de la COVID-19 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por este virus. Sin embargo, el mismo decreto en comento dejó en claro que las “actividades esenciales” podían continuar. Entre ellas se encuentran, por supuesto, las actividades de procuración e impartición de justicia, así como “la actividad legislativa en los niveles federal y estatal” (Valadés y González, 2020).

1 El Consejo de Salubridad General, conforme al artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM) tiene la facultad “Para dictar leyes sobre [...] salubridad general de la República”. El artículo 4 constitucional establece el derecho a la protección de la salud, derecho que se ha reglamentado en la Ley General de Salud (en adelante, LGS), en cuyo artículo 4 se establecen como autoridades sanitarias el presidente de la República, el CSG, la Secretaría de Salud y los Gobiernos de las entidades federativas.

2 Véanse las [Recomendaciones de la Secretaría de Salud para la Jornada Nacional de Sana Distancia](#), elaboradas por el Hospital General Dr. Manuel Gea González y publicadas el 17 de marzo de 2020.

3 Véase la presentación de la [Jornada Nacional de Sana Distancia](#).

Ante situaciones de emergencia como la actual, no se debe perder de vista el respeto a los derechos humanos contenidos en la CPEUM, pues, si bien es indispensable una actuación estatal inmediata y oportuna, esto no debe traducirse en improvisación y desorden administrativo. A día de hoy, 14 de septiembre del 2020, el Gobierno federal ha encontrado, como respuesta a esta emergencia sanitaria, una instrumentación de medidas imprecisa y comunicada de manera deficiente por parte de la SSA (Zeind, 2020).

Las principales acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por la COVID-19, que los sectores público, social y privado debían implementar, son las siguientes (Estándares et al., 2020):

“I. Suspensión inmediata, de todas las actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de mayo de 2020, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del COVID-19 en la comunidad, para disminuir la carga de la enfermedad, sus complicaciones y la muerte por este virus en la población residente en el territorio nacional. Dicha suspensión dejaría de implementarse a partir del 18 de mayo de 2020,⁴ en aquellos municipios del territorio nacional que a esta fecha presentaron baja o nula transmisión del SARS-CoV2.

II. Únicamente podrán continuar en funcionamiento las empresas que realicen las siguientes actividades, consideradas esenciales:

- a) Las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria, como son las actividades laborales de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema Nacional de Salud. [...]
- b) Las de los sectores fundamentales de la economía, [...] así como las actividades cuya suspensión pueda tener efectos irreversibles para su continuación.

El 6 de abril de 2020, la SSA emitió un Acuerdo por el cual establece que por actividades cuya suspensión pueda tener efectos irreversibles para su continuación, se entenderán las empresas de producción de acero, cemento y vidrio, así como los servicios de tecnología de la información que garanticen la continuidad de los sistemas informáticos de los sectores público, privado y social. [...]

- c) Las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables; a saber: agua potable, energía eléctrica, gas, petróleo, gasolina, turbosina, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica, entre otros más que pudieran listarse en esta categoría.

III. En todos los lugares y recintos en los que se realizan actividades esenciales, se deberán observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas:

- a) No se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas;
- b) Las personas deberán lavarse las manos frecuentemente, estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria (cubriendo nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo);
- c) No saludar de beso, de mano o abrazo (saludo a distancia); [...].

IV. Resguardo de manera estricta durante el período, a toda persona mayor de 60 años, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión, insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. Las personas que pertenecientes a los grupos vulnerables, deberán ausentarse de sus centros de trabajo con permiso con goce de sueldo, aun cuando realicen actividades esenciales.

Por otro lado, aquellas personas que sean parte de los grupos vulnerables deberán de suspender su asistencia a los centros de trabajo de manera inmediata y si sus funciones lo permiten trabajar de forma remota. [...]”

4 Con fecha 21 de abril de 2020, la Secretaría de Salud publicó un acuerdo mediante el cual se modifican las acciones extraordinarias establecidas en el acuerdo de fecha 31 de marzo de 2020 emitido por la misma autoridad, específicamente para extender la suspensión de actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de mayo de 2020.

1.1 La cuarentena

Tanto la cuarentena como el aislamiento individuales son medidas de respuesta frente a enfermedades transmisibles o contagiosas. En México, la LGS, en su artículo 405, define el *aislamiento* como: “la separación de personas infectadas, durante el periodo de transmisibilidad, en lugares y condiciones que eviten el peligro de contagio. [...] se ordenará por escrito, y por la autoridad sanitaria competente, previo dictamen médico y durará el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro”.

El artículo 406 describe la cuarentena de la siguiente manera: “la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible, por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio. [...] se ordenará por escrito, y por la autoridad sanitaria competente, previo dictamen médico, y consistirá en que las personas expuestas no abandonen determinado sitio o se restrinja su asistencia a determinados lugares”.

1.2 ¿Existe algún pronunciamiento de las autoridades del trabajo, respecto a medidas que deberán implementar los patrones?

Sí, con fecha 20 de marzo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (en adelante, STPS) consciente de los retos a los que pudieran enfrentarse los patrones y trabajadores ante la COVID-19 en los centros de trabajo, emitió una guía en donde señala las acciones que los patrones podrán implementar en estos para prevenir el contagio de la COVID-19, mejorar su capacidad de respuesta y reducir las afectaciones que la epidemia pudiera causarles.⁵

Considerando las más importantes:

A. Planeación

- a) Designar personal responsable de mantener informados a todos los empleados del centro de trabajo respecto a las indicaciones de la autoridad sanitaria;⁶
- b) Identificar si el centro de trabajo puede continuar laborando durante la Jornada Nacional de Sana Distancia;
- c) Identificar dentro del centro de trabajo: (i) al personal en mayor riesgo que por su condición deban aplicar estrictamente el resguardo domiciliario.

B. Información y Capacitación

- a) Informar y capacitar a los empleados sobre los signos, síntomas y medidas planteadas en la Sana Distancia por COVID-19;
- b) Acceder al kit de herramientas, guía y consejos prácticos para aprovechar al máximo el teletrabajo.

C. Medidas de prevención

- a) Mantener una limpieza permanente del centro de trabajo;
- b) Proveer a sus trabajadores de productos sanitarios y de equipo de protección personal;
- c) Escalonar horarios para el uso de las instalaciones con el fin de disminuir el contacto; y
- d) Separar las estaciones de trabajo compartidas a una distancia de 1,50 a 2,0 metros.

⁵ Dicha guía fue actualizada [con fecha 24 de abril de 2020 para incluir nuevas medidas](#).

⁶ Dicha información se actualiza en las conferencias que todos los días se transmiten en vivo a las 19 horas, uso horario de la Ciudad de México, por el [canal oficial de YouTube del Gobierno de México](#).

D. Medidas de Protección

- a) Instrumentar filtro de supervisión general para ingresar al centro de trabajo;
- b) Enviar a casa al trabajador con síntomas de la enfermedad y remitirlo a su centro de atención médica;

E. Políticas temporales

- a) Suspensión temporal de actividades no esenciales en el centro de trabajo aún en el caso de los sectores fundamentales. “Actividad no esencial” también es aquella que no afecta la actividad sustantiva de una organización ni los derechos de los trabajadores;
- b) Suspensión de actividades que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a su centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el acuerdo emitido por la SSA de fecha 24 de marzo de 2020 (CSG, 2020a).
- c) Flexibilizar el trabajo, permitir la reorganización de los turnos y el escalonamiento de las jornadas laborales, así como el uso de las tecnologías para minimizar el contacto directo, incluido el trabajo a distancia;
- d) Apoyar a los trabajadores para que se retiren ante la presencia de síntomas de la enfermedad, a través de la simplificación de trámites de incapacidad y la eliminación de descuentos por ausencia. La incapacidad especial por COVID-19 se cubre con 14 días naturales que es el tiempo que “dura el cuadro leve de COVID-19”.

F. Vigilancia y supervisión

- a) Monitoreo de trabajadores en aislamiento y monitorear las disposiciones que establezcan las autoridades competentes para la modificación de acciones.

1.3 ¿Cuáles son las obligaciones y los derechos del patrón y del empleado en caso de suspensión de labores por declaratoria de contingencia sanitaria?

Las relaciones de trabajo se suspenden de manera temporal, por lo que los trabajadores están eximidos de presentarse al centro de trabajo y de prestar el servicio, y deben reanudar sus actividades tan pronto termine la contingencia sanitaria. Por su parte, los patrones tendrán la obligación de pagar a sus trabajadores únicamente la indemnización equivalente a un salario mínimo por cada día que dure la suspensión labores, sin que pueda exceder de un mes.⁷

1.4 ¿Cuáles son las obligaciones y los derechos del patrón y del empleado en caso de suspensión de labores como medida preventiva por parte del empleador? (en caso de que no se haya declarado una contingencia, pero que sea un riesgo inminente de contraer el virus por el trabajador)

Los empleados tendrán derecho a recibir su salario íntegro de conformidad con lo establecido en sus contratos individuales y/o colectivos de trabajo. Asimismo, en caso de que las operaciones de la empresa y los servicios que prestan los empleados lo permitan, los patrones podrán solicitar a los empleados que trabajen desde su casa, y en su caso, los trabajadores tendrán derecho al pago completo de sus salarios y beneficios.

Adicionalmente, patrones y trabajadores podrán llegar a distintos acuerdos, en los que se modifiquen las condiciones de trabajo, como podría ser la jornada y el salario.

⁷ Al respecto, la fracción IV del artículo 429 de la Ley Federal del Trabajo (en adelante, LFT) establece: “Si se trata de la fracción VII, el patrón no requerirá aprobación o autorización del Tribunal y estará obligado a pagar a sus trabajadores una indemnización equivalente a un día de salario mínimo general vigente, por cada día que dure la suspensión, sin que pueda exceder de un mes”.

1.5 ¿Qué sucede si un trabajador adquiere una enfermedad contagiosa como es la COVID-19?

La relación de trabajo se suspenderá de manera temporal hasta que concluya el periodo fijado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante, IMSS) o antes si la enfermedad cesa. Para que dicha suspensión surta efectos, el empleado deberá informar al patrón tan pronto como tenga conocimiento, para evitar el contagio de otras personas, así como la propagación del virus.

Adicionalmente, deberán seguirse las mismas reglas como si se tratara de una enfermedad general, por lo que el empleado contagiado deberá solicitar un certificado de incapacidad por enfermedad ante el IMSS. Para facilitar dicho trámite, el IMSS habilitó una plataforma digital para la obtención en línea de certificados de incapacidades en casos de COVID-19, ello con el objeto de romper la cadena de transmisión y mantener la sana distancia.⁸

1.6 Trabajo a distancia (en adelante, home office) vs, obligación de asistir al centro de trabajo

En materia de *home office* no hay legislación específica. Sin embargo, el artículo 311 de la LFT establece que será considerado como “trabajo a domicilio” el que se realiza a distancia utilizando tecnologías de la información y la comunicación. Por esta razón, son aplicables las disposiciones de esta ley.

El *home office* no modifica las condiciones de trabajo tales como actividades, horarios y salario, solo modifica el lugar en el que se desempeñarán dichas actividades.⁹

A. ¿Cómo se debe garantizar la seguridad de la información y confidencialidad en trabajos de home office?

En los mismos términos establecidos y aplicables cuando el trabajador labora en el centro de trabajo, ya que estará utilizando las mismas herramientas al desarrollar sus funciones. Es obligación de todos los trabajadores guardar la confidencialidad y el *know how* de la información de la empresa.¹⁰

1.7 Obligatoriedad de las acciones y/o medidas impuestas y, en su caso, sanciones de las mismas

Desde un punto de vista sanitario, no se prevé de manera específica una sanción por no cumplir con los acuerdos y decretos emitidos tanto por la SSA como por el CSG, sin embargo, sí se prevén sanciones específicas por no acatar las medidas sanitarias impuestas mediante dichas publicaciones o por no colaborar con la autoridad sanitaria en la lucha contra la epidemia COVID-19, tales como: (i) multas; y (ii) arresto de hasta 36 horas. Derivado de la omisión de cumplir con las acciones y/o medidas extraordinarias establecidas por la SSA o el CSG, la autoridad sanitaria podría imponer las medidas de seguridad que estime pertinente, como, por ejemplo, una cláusula temporal. En caso de que exista reincidencia por parte del particular y/o infractor, la multa correspondiente podrá ser duplicada.¹¹

8 Esta facilidad únicamente se aplicará a trabajadores inscritos en el IMSS. Puede consultarse en: <https://testcoronavirus.imss.gob.mx/webcovid19/Account/Login?ReturnUrl=%2Fwebcovid19>.

Los trabajadores deberán ingresar en: <http://www.imss.gob.mx/covid-19>, y atender las instrucciones indicadas por las autoridades del IMSS para el trámite y obtención de los certificados de incapacidad con motivo de la COVID-19.

9 [Guía de orientación jurídica por afectaciones derivadas del COVID-19](#). Actualizada al 24 de julio de 2020.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

1.8 Libertad de tránsito de (movilidad y/o traslado de un lugar a otro) personas, vehículos, aeronaves, en caso de que represente un riesgo para la salud

De manera general, la SSA se encuentra facultada para dictar medidas relacionadas tanto con la movilidad de personas como con el tránsito terrestre, marítimo y aéreo en caso de que se haya decretado la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

Las medidas que se dicten en el marco de una contingencia sanitaria necesariamente serán temporales durante el tiempo que dure la contingencia, y se deberá especificar los lugares, regiones y/o zonas donde se aplicarán dichas medidas y/o restricciones.

Por otro lado, la legislación sanitaria prevé diversas disposiciones en materia de sanidad internacional, donde disposiciones adicionales, como los certificados de desinfección, podrán ser impuestas por las autoridades sanitarias en relación con el tránsito terrestre, aéreo o marítimo.

1.9 Libertad económica

Hoy México se ubica en la posición 67 entre 180 a nivel mundial en grado de libertad económica. Logra una calificación de 66 puntos sobre 100, conforme a la más reciente medición del Índice de Libertad Económica 2020 de la Heritage Foundation. Otro ejemplo es que en el Índice de Libertad Humana 2019 del Cato Institute (Vásques, 2019), México se ubica en la posición 92 entre 162 países medidos.

AMLO afirmó que su país pasa por el peor momento económico derivado de la crisis de la COVID-19, pero estimó que habrá un repunte. Asimismo dijo que “estamos tocando fondo con la crisis económica”. Agregó que la recuperación del peso mexicano frente al dólar en las últimas semanas es un indicador positivo, al igual que el alza del precio del barril de petróleo, aunque un pendiente será la recuperación de empleos. Solo en abril se perdieron 555.000, y estimó que en mayo la cifra rondará los 350.000. De igual manera, dijo “mi pronóstico es que vamos a perder en empleos de la economía formal alrededor de un millón con la crisis, por eso estamos incentivando la economía para crear dos millones de nuevos empleos y se están otorgando cuatro millones de créditos para pequeños negocios de la economía formal y de la informal y créditos personales” (Associated Press, 2020).

1.10 ¿Existe algún medio de defensa en contra de las medidas sanitarias?

Buscar la aplicación de un medio de defensa en contra de las medidas sanitarias impuestas por el Gobierno mexicano sería muy complicado, ya que, dichas medidas son utilizadas para permitir el derecho al acceso a la salud establecido en el artículo 4 de la CPEUM. Impugnar cualquier acto en dirección a la protección del derecho colectivo a la salud, con la finalidad de beneficiar los derechos de un solo individuo (comercio, libertad de reunión y asociación, libre tránsito, etc.), se podría interpretar como una violación al derecho a la salud, ya que se estaría poniendo por encima un derecho no fundamental.¹²

1.10.1 ¿Las medidas de la autoridad sanitaria pueden suspender de manera absoluta mis derechos humanos?

No, se deben respetar los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales.¹³

12 Véase: [¿Existe algún medio de defensa en contra de las medidas sanitarias?](#)

13 Véase: [Amparos](#).

2 Base jurídica de las decisiones adoptadas

En México, nuestros ordenamientos jurídicos también contemplan disposiciones específicas para que, en caso de epidemias graves, o de “peligro de invasión de enfermedades exóticas”, se dicten “inmediatamente las medidas preventivas indispensables” para preservar la salud de los mexicanos, de acuerdo con las bases primera, segunda y tercera de la fracción XVI del artículo 73 de la CPEUM.

En México hay 2.516 disposiciones regulatorias emitidas a nivel nacional, veintidós estados han emitido 41 o más disposiciones regulatorias, cinco estados han emitido entre 21 y 40 disposiciones regulatorias, cinco estados han emitido entre 1 y 20 disposiciones regulatorias y 611 disposiciones regulatorias a nivel municipal (CONAMER, 2020).

De la misma manera, se han emitido comunicados técnicos diarios COVID-19, desde el 23 de enero hasta el 14 de septiembre de 2020 (SSA, 2020a).

3 ¿Quién adopta y gestiona las decisiones? ¿En qué niveles, en caso de estados políticamente descentralizados?¹⁴

Conforme a la LGS, se consideran autoridades sanitarias las siguientes: (i) presidente de la República, (ii) el Consejo de Salubridad General, (iii) la Secretaría de Salud y, (iv) los Gobiernos de las Entidades Federativas.

En caso de epidemia de carácter grave, la SSA es la dependencia facultada para dictar inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que dichas medidas sean después sancionadas validadas/ratificadas por el presidente de la República. La SSA, a través de la Dirección General de Epidemiología, emite los informes técnicos referentes a la COVID-19 durante este el 2020.

De igual manera, el CSG tiene la participación que le corresponda a efectos de adoptar las medidas de prevención y control indispensables para la protección de la salud.

Los órganos oficiales de comunicación serán aquellos que correspondan a las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. El Diario Oficial de la Federación (en adelante, DOF) y las gacetas y/o periódicos oficiales de cada una de las entidades federativas son los medios oficiales de difusión.

El hecho de que la CPEUM y la LGS establezcan facultades de dos órganos federales como el CSG y la SSA para adoptar medidas de seguridad sanitaria no significa que los Gobiernos de las entidades federativas no puedan implementar también medidas de ese tipo.

3.1 Concurrencia de facultades entre la Federación y los estados

Las entidades federativas tienen facultades para adoptar medidas de seguridad sanitaria de manera autónoma, como se desprende de un análisis sistemático de la LGS y del régimen de concurrencia al que está sujeta la materia de salubridad general, según lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 4 de la CPEUM.

En efecto, el artículo 134 de la LGS establece que la SSA y los Gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de diversas enfermedades transmisibles. Como se puede ver, el artículo 134 de la LGS dispone que las entidades federativas tienen atribuciones en materia de prevención y control de diversas enfermedades transmisibles “en sus respectivos ámbitos de competencia”, pero ¿cuál es dicho ámbito de competencia?

De conformidad con el artículo 13 de la LGS, corresponde a los Gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales,

14 González, Nuria (coord.). (2020). *Emergencia sanitaria por Covid-19: Reflexiones desde el derecho (I)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren diversas fracciones del artículo 3 de la LGS, entre las que se encuentra la fracción XVII, dado que se refiere a la prevención y el control de enfermedades transmisibles. Por su parte, la fracción IV del mismo artículo dispone que corresponde a las entidades federativas llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen.

Es decir, en el marco de la “salubridad general”, que está sujeto a un régimen de facultades concurrentes, las entidades federativas tienen un papel que jugar para enfrentar emergencias sanitarias. ¿Cuál?: 1) el que les asigne la SSA a través de la acción extraordinaria en materia de salubridad general; 2) el que les asigne el CSG a través de las disposiciones generales y medidas preventivas que ordene; y 3) el que les corresponde en el ámbito de “salubridad local”.

Lo anterior quiere decir que, al lado de la materia de “salubridad general”, hay una materia de “salubridad local” cuya existencia generalmente se olvida, en virtud de la tendencia centralizadora que ha experimentado por décadas nuestro sistema federal. Esta materia de “salubridad local”, junto con el derecho a la protección a la salud previsto en el párrafo cuarto del artículo 4 de la CPEUM, que es un derecho constitucional, es el fundamento de las acciones que en materia de seguridad sanitaria pueden adoptar las entidades federativas en casos de pandemias como la de la COVID-19.¹⁵

4 Debate generado en torno a la afectación de derechos por parte de las medidas adoptadas

Son varias las críticas que se han dirigido al CSG en su actuación en el contexto de la pandemia. En primer lugar, se ha criticado su actuación tardía, pues la evidencia de la crisis que se avecinaba se dio desde inicios de marzo del 2020, y no fue hasta finales de ese mes que el CSG decretó la emergencia. En segundo lugar, se ha criticado que, a pesar de la estructura colegiada del Consejo, el cual, sin entrar en detalles, agrupa a servidores públicos de alto nivel (tanto federales como estatales), y a instituciones académicas, en la práctica sus determinaciones las toma el titular de la SSA.

Por ejemplo, el 14 de abril, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante, UNAM) emitió un comunicado en el que rechaza el documento emitido por el CSG, titulado *Guía bioética de asignación de recursos de medicina crítica*, el cual tiene como objetivo orientar las decisiones del personal médico cuando el sistema de salud mexicano se vea rebasado conforme avance la pandemia por coronavirus. Entre otras cosas, el comunicado decía que “Ni la UNAM ni su rector, doctor Enrique Graue Wiechers, han sido convocados a sesión plenaria alguna para el análisis, discusión y eventual aprobación de dicha Guía.”

Y en tercer lugar, se ha observado que ni la LGS, ni el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, contemplan un procedimiento que regule la emisión de una declaratoria de emergencia sanitaria, lo cual implica que la forma de emitirla queda a la discreción del titular de la SSA, quien es un subordinado del presidente de la República (Valadés y González, 2020).

5 Relación de referencias bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales más significativas generadas en México y vinculadas a la COVID-19

5.1 Referencias bibliográficas

Associated Press. (10 de junio de 2020). [AMLO: México pasa por el peor momento económico por COVID-19](#). VOA.

Consejo de Salubridad General [CSG]. (2020a). [Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 \(COVID-19\) en México, como una enfermedad](#)

15 Ibidem.

[grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia](#), DOF, 23 de marzo de 2020.

Consejo de Salubridad General [CSG]. (2020b). [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 \(COVID-19\)](#), DOF, 30 de marzo de 2020.

Estándares Pro Bono México, Fundación Barra Mexicana, Fundación Appleseed México, y Centro Mexicano Pro Bono. (2020). *Guía de orientación jurídica por afectaciones derivadas del COVID-19*.

González, Nuria (coord.). (2020). *Emergencia sanitaria por Covid-19: Reflexiones desde el derecho (I)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Hospital General Dr. Manuel Gea González. (17 de marzo de 2020). [Recomendaciones de la Secretaría de Salud para la Jornada Nacional de Sana Distancia](#).

Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]. (26 de marzo de 2020). [Aprueba Consejo Técnico del IMSS permiso para facilitar trámite de incapacidad en línea por contingencia de COVID-19](#). [Comunicado de prensa 147/2020].

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria [CONAMER]. (2020). [Respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19](#).

Secretaría de Salud [SSA]. (2020a). [Comunicados técnicos diarios COVID-19](#).

Secretaría de Salud [SSA]. (2020b). [Jornada Nacional de Sana Distancia](#).

Valadés, Diego, y González, Nuria. (2020). [Emergencia sanitaria por COVID-19. Derecho constitucional comparado](#). México: UNAM.

Vásques, Ian. (18 de diciembre de 2019). [Nuevo Índice de Libertad Humana](#). *elcato.org*.

Zeind Chávez, Marco Antonio. (18 de marzo de 2020). [Suspensión de derechos o declaratoria de emergencia sanitaria, ¿cuál es la vía idónea para enfrentar el Covid-19?](#) *Nexos*.

5.2 Referencias legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

Diario Oficial de la Federación.

Gacetas y/o Periódicos Oficiales de cada una de las Entidades Federativas.

Ley Federal del Trabajo 01 de abril de 1970.

Ley General de Salud del 7 de febrero de 1984.

Reglamento de Insumos para la Salud.

Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.