
COMENTARIOS SOBRE LA REGULACIÓN DE LA EMERGENCIA SANITARIA DE 2009

Gustavo Arturo ESQUIVEL VÁZQUEZ¹

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Principios constitucionales involucrados.* III. *Excepciones al Principio de Legalidad.* IV. *Emergencia sanitaria de 2009.* V. *Conclusiones.* VI. *Fuentes.*

RESUMEN

Se analizan las disposiciones administrativas emitidas para enfrentar la emergencia sanitaria originada por el virus AH1N1 en el año de 2009.

ABSTRACT

Analysis on administrative rules during sanitary emergency caused by AH1N1 virus in 2009 year in Mexico.

PALABRAS CLAVE

Reserva de Ley. Consejo de Salubridad. División de Poderes. Principio de Legalidad.

KEY WORDS

Rule of Law. General Surgeon. AH1N1 virus.

I. INTRODUCCIÓN

En la gran mayoría de los textos que abordan los Principios de Legalidad, de Reserva de Ley y de División de Poderes, con frecuencia resulta soslayado o en el mejor de los casos, limitado el estudio de las facultades del Consejo de Salubridad General para expedir disposiciones generales de carácter obligatorio en el país.

El mencionado Consejo de Salubridad General es un órgano dependiente del Ejecutivo Federal, que para la gran mayoría de los habitantes de este país les resulta desconocido, en cuanto a su existencia y facultades para el caso de una emergencia sanitaria.

En abril y mayo de 2009, ocurrió una emergencia sanitaria que motivó una serie de medidas que afectaron la cotidianeidad de las actividades de la población, tales como la suspensión de clases, la cancelación de espectáculos públicos, sugerencia de no utilizar corbata, etc.

En el presente artículo se presentan los aspectos doctrinarios básicos y los fundamentos legales para la acción de la autoridad administrativa, ante la emergencia sanitaria provocada por el virus AH1N1.

¹ Integrante de los Claustros de Doctores en Derecho de los posgrados de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Panamericana.

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES INVOLUCRADOS

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han establecido diferentes principios que atienden al ejercicio del poder público para su debida utilización en situaciones ordinarias o extraordinarias, así se tiene que en el contexto de los pesos y contrapesos que se encuentran contemplados para tales circunstancias, tal y como lo expresó Tena Ramírez: “*La División de Poderes es una limitación intrínseca al Poder Público*”².

En atención a lo anterior y para efectos del presente texto se aludirá al:

- ❖ Principio de División de Poderes,
- ❖ Principio de Legalidad y
- ❖ Principio de Reserva de Ley.

En cuanto al Principio de División de Poderes, que fue conceptualizado por Charles de Secondant, Barón de Montesquieu, en su obra *El espíritu de las leyes*, se tiene que diversos ordenamientos constitucionales que han regido al país lo han contemplado, como se puede apreciar desde el Acta Constitutiva de 1824 elaborada por Miguel Ramos Arizpe, (que en 1812 fue constituyente de la Constitución de Cádiz), Acta que consignaba en su Artículo 9o. lo siguiente:

“El Poder Supremo de la Federación Mexicana se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”

Los posteriores ordenamientos constitucionales conservaron el Principio de División de Poderes y el vigente Artículo 49 constitucional conserva tal principio con alguna variación en su redacción y solo se añaden los supuestos de lo que se denomina Decreto-Ley para el caso de facultades extraordinarias y Decreto-Delegado para el caso de contribuciones al comercio exterior, dispositivo constitucional cuyo texto es el siguiente:

El Poder Supremo de la Federación Mexicana se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

² Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio. Las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 39, p. 27.

En lo que concierne al Principio de Legalidad, para efectos del presente artículo, este es referido generalmente en cuanto a las materias penal o fiscal en el sentido de que los elementos del delito o de un impuesto deben contemplarse en un producto legislativo como lo es una Ley, es decir, una norma que obligue a la generalidad y que sea emitida por el Poder Legislativo.

En tal sentido el Artículo 72 de la Constitución establece el proceso para emitir una Ley y que es el siguiente:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse

en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Estrechamente vinculado con el Principio de Legalidad en este ámbito, se encuentra el Principio de Reserva de Ley, que considera que precisamente ciertos elementos o materias deben contemplarse exclusivamente en Ley, Reserva que puede ser Absoluta o Relativa, conceptos que se explican por el Poder Judicial Federal de la siguiente manera en la tesis que enseguida se transcribe:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV,

que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. *Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la **reserva de ley**, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél.* Pues bien, *la doctrina clasifica la reserva de ley en **absoluta** y **relativa**.* La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, *la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias.* Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación

subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete³.

III. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Se considera que son excepciones al Principio de Legalidad los denominados Decreto-Ley y el Decreto Delegado, en cuanto que en el supuesto del otorgamiento de Facultades Extraordinarias, quien emite la Ley es el titular del Poder Ejecutivo, resultando en lo que se denomina Decreto-Ley.

En el supuesto del Decreto Delegado se tiene que el Poder Legislativo delega en el Poder Ejecutivo su facultad para el caso de contribuciones al comercio exterior, tal y como se desprende de su texto que enseguida se transcribe:

Artículo 131.

[...]

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Otra de las excepciones en cuanto a que se está en presencia de la emisión de normas generales y que no son emitidas por el Poder Legislativo, lo es la contemplada en el Artículo 73, fracción XVI, de la Constitución, que otorga al Consejo de Salubridad General, facultades para emitir disposiciones generales que serán obligatorias en el país.

³ Tesis P. CXLVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, p. 78.

Consejo de Salubridad General que se integra de la siguiente manera de conformidad al Artículo 15 de la Ley General de Salud:

Artículo 15.- El Consejo de Salubridad General [...] Está integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuáles serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

IV. EMERGENCIA SANITARIA DE 2009

En lo que parecía una noche más en la rutina de la población, con las noticias comunes y recurrentes que transmiten los espacios informativos de los medios de comunicación masivos, la del jueves 23 de abril de 2009, fue muy diferente, pues a las 23:00 horas en cadena nacional el Secretario de Salud informó que se consideraba conveniente la suspensión de clases en el entonces Distrito Federal y en el Estado de México, debido a una epidemia de influenza provocada por el desde entonces muy famoso virus AH1N1⁴.

Para enfrentar a la emergencia sanitaria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el sábado 25 de abril de 2009, un *Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica*, cuyo texto completo es el siguiente:

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 4o., tercer párrafo, 73, fracción XVI, bases 1a a 4a de la propia Constitución; 3o., fracciones III, XV y XVII, 4o., 6o., fracciones I y V, 7o., fracciones I y XIII, 13, apartado A, fracciones V, VII bis, IX y X, 15, 33, fracción I, 133, fracción II, 134, fracción II, 135, 139, 140, 141, 143, 147, 148, 150, 152, 181 a 184, 402 y 404 de la Ley General de Salud; 41, fracciones II y V de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, en términos del marco constitucional y legal aplicable;

Que es deber del gobierno mexicano implementar las medidas preventivas, de control y combate a cualquier enfermedad transmisible que pueda constituir una amenaza a la salud humana, al orden o la paz públicos;

⁴ Véase <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/167474.html>.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 73, fracción XVI, Bases 2a. y 3a., que en caso de epidemias de carácter grave, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables;

Que la autoridad sanitaria, en la determinación de las medidas aludidas en el considerando anterior, será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por todas las autoridades administrativas del país;

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o., fracciones XV y XVII, de la Ley General de Salud, la prevención y control de las enfermedades transmisibles, así como la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, son materias de salubridad general;

Que el artículo 133, fracción II, de la Ley General de Salud, dispone que la Secretaría de Salud establecerá y operará un Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, de conformidad con lo que dicha ley establece y las disposiciones que al efecto se expidan;

Que un nuevo tipo de virus se propagó en la Ciudad de México y sus alrededores, causando al menos veinte muertos en los últimos días y poniendo a partir del viernes 24 de abril en alerta a dicha zona;

Que la autoridad sanitaria federal determinó que no se trata del virus habitual de la influenza estacional, sino que es mutante de un virus que tiene origen porcino, y

Que en este orden de ideas, y atento al imperativo de que todas las acciones del Gobierno Federal se conduzcan con pleno apego a Derecho, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- El Secretario de Salud, implementará, pondrá en práctica, coordinará y evaluará, todas las acciones que resulten necesarias para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica objeto del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Salud, con el propósito de combatir la epidemia y cuando lo estime pertinente, implementará de manera inmediata en las regiones afectadas de todo el territorio nacional, las acciones ejecutivas siguientes:

I. El aislamiento de personas que puedan padecer la enfermedad y de los portadores de gérmenes de la misma, por el tiempo que resulte estrictamente necesario, así como la limitación de sus actividades, cuando así se amerite por razones epidemiológicas;

II. La aplicación de sueros, vacunas y otros recursos preventivos y terapéuticos;

III. La inspección de pasajeros que puedan ser portadores de gérmenes, así como de equipajes, medios de transporte, mercancías y otros objetos que puedan ser fuentes o vehículos de agentes patógenos;

- IV. El ingreso a todo tipo de local o casa habitación para el cumplimiento de actividades dirigidas al control y combate de la epidemia;
- V. La utilización de todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes;
- VI. La adquisición a nivel nacional o internacional, de equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías, objetos, bienes y servicios que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de agotar el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;
- VII. Importar y autorizar la importación de los bienes y servicios citados en el inciso anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este decreto;
- VIII. Ordenar las medidas atinentes a fin de evitar congregaciones de personas en cualquier lugar de reunión, incluyendo la clausura temporal de locales o centros de espectáculo;
- IX. La encomienda 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;
- X. La regulación del 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;
- XI. La utilización libre y prioritaria de los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, estableciendo las directrices informativas necesarias a fin de transmitir clara y oportunamente las medidas que se adopten para afrontar la contingencia;
- XII. La solicitud de auxilio o apoyo a instancias y organismos internacionales, con el propósito de colaborar con las autoridades mexicanas, y
- XIII. Las demás que determine la propia Secretaría de Salud.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Salud, a través de su Titular, realizará todas las acciones que resulten necesarias, a efecto de dar seguimiento a las medidas previstas en el presente Decreto, e informará cada doce horas al Presidente de la República sobre la situación existente.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Salud establecerá números telefónicos de urgencia para atender a la población, a efecto de orientarla o para que se reporten casos de influenza estacional epidémica.

ARTÍCULO QUINTO.- Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a coordinarse y brindar los apoyos necesarios para la instrumenta-

ción de las medidas de prevención y control del brote de influenza presentado en nuestro país.

ARTÍCULO SEXTO.- Se conmina a los particulares a brindar los apoyos y facilidades que establecen las disposiciones jurídicas en materia de salubridad general.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y tendrá vigencia en tanto dure la situación de contingencia prevista en el mismo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a 24 de abril de 2009.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos.- Rúbrica.

En el tercer párrafo de la parte considerativa se señaló: *que en caso de epidemias de carácter grave, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables*, con lo cual se reconoció que se estaba en presencia de una situación de emergencia por razones de salud y, por ello se consideró instrumentar diversas medidas.

Sin duda se trataba de una situación de emergencia, máxime que se ponderaba que ya se había producido un elevado número de defunciones, según la parte considerativa del Decreto antes transcrito en donde indicaba que: *Que un nuevo tipo de virus se propagó en la Ciudad de México y sus alrededores, causando al menos veinte muertos en los últimos días y poniendo a partir del viernes 24 de abril en alerta a dicha zona.*

El fundamento constitucional para la emisión del mencionado Decreto con disposiciones generales de observancia obligatoria en el país fue el siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

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

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

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

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

Resulta relevante que la anterior disposición constitucional que no alude a un Decreto Delegado, ni a un Decreto Ley, le otorga la facultad de emitir disposiciones generales de observancia obligatoria en el país a un Órgano dependiente del Ejecutivo Federal.

En efecto, el Artículo 15 de la Ley General de Salud y el Artículo 1o. del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, vigentes al momento de la emergencia sanitaria en comento, claramente definían la calidad del citado Consejo como un Órgano dependiente del Ejecutivo Federal:

Ley General de Salud

Artículo 15.- *El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del Presidente de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Está integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuáles serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General

Artículo 1. El Consejo de Salubridad General depende del Presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria con funciones normativas y consultivas.

La relevancia radica en que se le otorga la facultad de emitir disposiciones generales de observancia obligatoria en el país a un órgano que no es el Poder Legislativo, ni el titular del Poder Ejecutivo disposiciones que como a continuación se advertirá, al momento de la emergencia sanitaria guardaron relación con las entonces denominadas garantías individuales contempladas en la Constitución.

En la fracción I, del Artículo Segundo, del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica, autorizaba la instrumentación de acción ejecutiva para:

Aislamiento de personas que puedan padecer la enfermedad y de los portadores de gérmenes de la misma, por el tiempo que resulte estrictamente necesario, así como la limitación de sus actividades, cuando así se amerite por razones epidemiológicas;

Con lo anterior la garantía de libertad de tránsito contemplada en el Artículo 11 constitucional se encontraría limitada, ya que la autoridad sanitaria podría retener a un pasajero y aislarlo.

En la fracción IV, del Artículo Segundo, del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existen-

cia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica, autorizaba la instrumentación de acción ejecutiva para:

El ingreso a todo tipo de local o casa habitación para el cumplimiento de actividades dirigidas al control y combate de la epidemia;

Con lo anterior la garantía de los actos de molestia contemplada en el Artículo 16 constitucional se encontraría limitada, al permitirse que la autoridad sanitaria sin mandamiento escrito de la autoridad competente que exprese el lugar que habría de inspeccionarse, ingresara a todo tipo de local o casa habitación.

En la fracción VIII, del Artículo Segundo, del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica, autorizaba la instrumentación de acción ejecutiva para:

Ordenar las medidas atinentes a fin de evitar congregaciones de personas en cualquier lugar de reunión, incluyendo la clausura temporal de locales o centros de espectáculo;

Con lo anterior la garantía del derecho de reunión contemplada en el Artículo 9o. constitucional se encontraría limitada, al no permitirse las congregaciones de personas, incluso tratándose de un culto religioso.

En la fracción X, del Artículo Segundo, del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica, autorizaba la instrumentación de acción ejecutiva para:

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;

Con lo anterior la garantía de los actos de privación contemplada en el Artículo 14 constitucional se encontraría limitada, ya que se habría permitido la disposición de los medios de transporte de servicio público, cualquiera que fuese el régimen legal a que se encontraran sujetos y como podría ser el de una Concesión a un particular de prestar el servicio público de transporte.

La justificación para expedir tales medidas se encontraba en la parte considerativa del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica, justificación que se hizo consistir en:

Que un nuevo tipo de virus se propagó en la Ciudad de México y sus alrededores, causando al menos veinte muertos en los últimos días y poniendo a partir del viernes 24 de abril en alerta a dicha zona;

Que la autoridad sanitaria federal determinó que no se trata del virus habitual de la influenza estacional, sino que es mutante de un virus que tiene origen porcino, y

Ante lo inédito de la emergencia sanitaria la autoridad administrativa se encontraba obligada a reaccionar ágilmente ante el estado de excepción, tal y como lo señala el aforismo latino *salus pública suprema lex* (la salud pública es la ley suprema), y como lo sostuvo Martínez Báez de la siguiente manera:

... porque el estado de necesidad, ni en la estimación sobre su existencia, ni en la calificación sobre su amplitud o sus grados, es susceptible de someterse a normas jurídicas.

[...]

Creo muy fundadamente que la situación de emergencia nunca puede ser la afirmación del orden constitucional, el reforzamiento de la vigencia de las normas jurídicas que sujetan o limitan al Estado, sino precisamente lo contrario, el rompimiento, la suspensión de aquel orden jurídico que fundamentalmente reside en estos principios: las libertades individuales y el principio de organización del poder público de la separación de poderes⁵.

El Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica, (en comento en este artículo), fue el primer decreto en el siglo veintiuno, que si bien no fue un Decreto-Ley que suspendiera garantías individuales y se decretara un Estado de sitio o de emergencia, se puede considerar que para enfrentar el Estado de necesidad de carácter sanitario ocurrido en abril y mayo de 2009, se emitieron por el titular del Ejecutivo Federal de manera justificada disposiciones generales de observancia obligatoria, las que de alguna manera podrían haber afectado las garantías individuales antes mencionadas, sin que el autor del presente ensayo tenga noticia de que, hubiera sucedido y que hubiera sido impugnada judicialmente, alguna de las acciones contempladas en las fracciones I, IV, VIII y X del Artículo Segundo, del Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica.

A lo que se añade, que de haberse concretizado alguna de las acciones contempladas en las fracciones mencionadas en el párrafo anterior, no se restringieron los derechos fundamentales que menciona el segundo párrafo del Artículo 29 constitucional actual, con lo cual estas se habrían adecuado al texto reformado del mencionado artículo constitu-

⁵ Martínez Báez, Antonio, y Tena Ramírez, Felipe, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio. Las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 39, pp. 7 y 8.

cional (que fue publicado con posterioridad a la emergencia sanitaria el día 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación), que en su segundo párrafo señala que:

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.

Evidentemente las disposiciones generales que en un estado de necesidad o excepción sanitaria como la antes mencionada, sean emitidas por el Consejo de Salubridad General con el propósito de controlarla, únicamente estarán vigentes en tanto dure la situación de contingencia de que se trate, tal y como se plasmó en el Artículo Transitorio ÚNICO del multicitado Decreto.

V. CONCLUSIONES

1. El Principio de Legalidad tiene como excepciones el Decreto-Ley, el Decreto Delegado y el supuesto de disposiciones generales que emita el Consejo de Salubridad General.

2. En un estado de necesidad o de excepción por emergencia sanitaria, el Consejo de Salubridad General debe emitir las disposiciones generales para enfrentarlo, sin que ello signifique que se puedan restringir los derechos fundamentales que menciona el segundo párrafo del Artículo 29 constitucional.

3. Las disposiciones generales que en un estado de necesidad o excepción sanitaria, sean emitidas por el Consejo de Salubridad General con el propósito de controlarla, podrán limitar temporalmente algunos de los derechos fundamentales de las personas, las que deberán estar vigentes únicamente en tanto permanezca la situación de contingencia de que se trate.

VI. FUENTES

1. Bibliográfica

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio y TENA RAMÍREZ, Felipe, *Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio. Las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 39.

2. Informáticas

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.html>.

<http://www.dof.gob.mx>.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

3. Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.