

¿LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS PUEDEN RESTRINGIR O SUSPENDER EL EJERCICIO DE DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL?

MARIO ALBERTO BECERRA BECERRIL¹

MAURICIO JOSÉ BECERRA BECERRIL²

A Mau, Pablo y Santiago Becerra.

RESUMEN: El presente artículo busca determinar si las entidades federativas o municipios tienen o no facultades para suspender Derechos Humanos en sus territorios.

PALABRAS CLAVE: suspensión derechos humanos, restricción derechos humanos, facultades exclusivas de la federación.

ABSTRACT: The purpose of this article is to determine if Mexican local authorities have the power to impose limitations or restrictions on the enjoyment of human rights.

KEYWORDS: derogation of human rights, human rights restrictions, federation powers.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 2.1. Breve introducción al artículo 29 de la Constitución Federal. 2.2. ¿Es lo mismo suspender que restringir Derechos Humanos?. 2.3. Órganos que intervienen en la suspensión o restricción de Derechos Humanos. 2.4. La omisión legislativa existente en materia de suspensión o restricción de Derechos Humanos. 2.5. ¿Pueden las Entidades Federativas o Municipios suspender o restringir Derechos Fundamentales previstos en la Constitución Federal?. III. LA SALUD COMO FACULTAD CONCURRENTES Y LAS ACCIONES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE SALUBRIDAD PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA. 3.1. Las facultades concurrentes en el derecho constitucional mexicano. 3.2. ¿Por qué se crearon o cuál es el origen de las facultades concurrentes en nuestro sistema jurídico?. 3.3. Características y función de las Leyes Generales o de las Leyes Marco. 3.4. Jerarquía de las Leyes Generales según la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 3.4. La Salud como facultad concurrente en la Constitución Federal. 3.5. Las acciones extraordi-

-
- 1 Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho (ELD). Maestro en Derecho por la Universidad de Nueva York (NYU). Maestro en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Oxford (Inglaterra). Profesor titular en la Maestría de Derecho Constitucional en la ELD.
 - 2 Abogado egresado de la ELD. Maestro en Derecho por la Universidad de Harvard. Profesor titular de Metodología para la preparación del trabajo recepcional en la ELD.

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia por el Covid-19 ha puesto de manifiesto que la gran mayoría de los países no cuentan con un marco jurídico y adecuado que les permita hacer frente de manera eficiente a las emergencias sanitarias. México no ha sido la excepción.

La falta de comunicación entre las autoridades federales y locales, la falsedad o falta de datos aportados por las autoridades sanitarias, la falta de acción de las autoridades federales y el protagonismo de algunos Gobernadores Estatales, entre muchas otras cuestiones, han dado lugar a la emisión de diversos decretos, acuerdos y actos jurídicos que han impuesto severas restricciones a los Derechos Humanos de los habitantes de diversas Entidades Federativas (incluida desde luego la Ciudad de México) y municipios. Algunos ejemplos son:

- (a) *Yucatán*: El día 15 de julio de 2020, el Gobernador del Estado de Yucatán, ante el crecimiento del número de contagios en el Estado, a través de un mensaje publicado en sus redes sociales, informó que el gobierno a su cargo había decretado a partir del día siguiente: (i) restricciones a la circulación, por lo que ordenó que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado implementará un operativo en todo el Estado para evitar la circulación vial a partir de las 22:30 y hasta las 05:00 horas, excepto en los municipios costeros, en donde por la cantidad de vacacionistas, se implementaría a partir de las 21:00 horas; (ii) que los negocios no esenciales debían de permanecer cerrados a más tardar a partir de las 18:00 horas y deberán permanecer cerrados sábados y domingos y, en cuanto a los restaurantes, solo podían operar de lunes a viernes cerrando como máximo a las 22:00 horas y sábado y domingo solo podían operar en la modalidad de servicio a domicilio; (iii) determinó que a partir del día siguiente se cerrarían todas las marinas del Estado y ordenó de inmediato el regreso de todas las embarcaciones recreativas para estar en tierra y se prohibió el uso de cualquier vehículo acuático con motor excepto los dedicados a la pesca ribereña; y (iv) estableció la prohibición de venta y distribución de bebidas alcohólicas en todo el Estado y prohibió fiestas y reuniones para reducir el contacto social innecesario.
- (b) *Sonora*: Para mitigar la propagación masiva del Covid-19, el Consejo Estatal de Salud y los alcaldes de los municipios que concentran 90% de la población del Estado aprobaron implementar el programa “Quédate En Casa Obligatorio, Fase 2”, a partir del lunes 13 y hasta el 30 de abril de 2020, dicho programa consistió en un confinamiento obligatorio para todos en el Estado, durante lo que se consideró la fase crítica de la pandemia y se establecieron únicamente 6 causas justificadas para salir del resguardo domiciliario y poder circular en la vía pública, para garantizar que solo se trataba de actividades esenciales las que

motivan el desplazamiento fuera de casa, y se acordó reducir a una sola persona la tripulación en un vehículo particular. Las causas justificadas para salir del confinamiento obligatorio, eran las siguientes: adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; asistencia a centros sanitarios, hospitales o centros de salud o un establecimiento con actividad esencial; desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, únicamente si es actividad esencial; retorno al lugar de residencia habitual; asistencia y cuidado a mayores, menores dependientes, personas con discapacidad o especialmente vulnerables; desplazamiento a entidades financieras (bancos).

- (c) *Jalisco*: Mediante publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el día 19 de abril de 2020, el Gobernador del Estado, emitió el “*Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, mediante el cual se emiten diversas medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social, de carácter general y obligatorio, con motivo de la pandemia de Covid-19*”, en cuyos términos se ordenó que toda persona que se encontraba en el territorio del Estado de Jalisco, ya sea residente o estuviera de tránsito, debía cumplir obligatoriamente con el resguardo domiciliario corresponsable, medida que estuvo vigente hasta el 17 de mayo de 2020, estableciendo además que cualquier violación al confinamiento obligatorio sería sancionado en términos de los artículos 417 y 427 de la Ley General de Salud, así como 345 y 356 de la Ley de Salud del Estado de Jalisco.
- (d) *Municipio de Sabinas Hidalgo en el Estado de Nuevo León*: No sólo los gobernadores de las entidades federativas han restringido los derechos fundamentales tutelados por la Constitución Federal durante la pandemia del Covid-19, sino que también ha habido autoridades municipales que han ordenado “toque de queda”, bajo pretexto de reducir los contagios. Tal es el caso del Municipio de Sabinas Hidalgo en el Estado de Nuevo León, en donde el Alcalde Daniel González, ordenó e implementó una restricción para prohibir que los ciudadanos salieran en la noche, entre las 22:30 y 6:00 horas, como medida de prevención por el Covid-19. Dicha medida estuvo vigente del 15 al 30 de abril de 2020. Incluso los gobernados denunciaron que les quitaban sus autos por incumplir con el toque de queda. Este toque de queda ocasionó que la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Nuevo León, emitiera medidas precautorias al Ayuntamiento de Sabinas Hidalgo, en donde solicitó que se evite cualquier restricción o suspensión de derechos injustificada y que vulnere los derechos humanos de los residentes, visitantes o personas que transiten en el municipio de Sabinas Hidalgo, puntualizando que en los términos del artículo 29 constitucional, corresponde solamente al Ejecutivo Federal la restricción o suspensión de derechos que fuesen necesarias para hacer frente a la pandemia del Covid-19.

Lo anterior ha dado lugar a que buena parte de la comunidad jurídica y académica se pregunte: *¿Las Entidades Federativas o los Municipios pueden limitar o suspender el ejercicio de Derechos Humanos previstos en la Constitución Federal?* La respuesta

tiene importantes implicaciones o repercusiones en materia de Derechos Humanos y las competencias entre la federación y los estados.

Se trata –sin duda– de un tema que dará mucho de qué hablar en los próximos meses y que –eventualmente– será objeto de análisis y sentencias por parte del Poder Judicial de la Federación. Por ello, con la finalidad de aportar al interesante debate, en el presente trabajo intentaremos dar una respuesta al lector basada en el texto constitucional y legal vigente, así como en los precedentes emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

II. EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE SUSPENSIÓN O RESTRICCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

2.1. Breve introducción al artículo 29 de la Constitución Federal.

Entrar de lleno a los orígenes y alcances del precepto constitucional en cita escapa al objeto del presente trabajo de investigación; empero, consideramos importante abordar algunas cuestiones del artículo que nos ocupa para cimentar o anclar correctamente la conclusión a la que llegaremos.

La Constitución mexicana –al igual que varias Constituciones en diversas latitudes– permite que se suspendan o restrinjan algunos Derechos Humanos cuando se actualizan causas que considera de gravedad extrema:

“Prevé la Constitución mexicana la restricción y suspensión limitada y temporal de derechos y garantías en circunstancias que considera de gravedad extrema, sujetándolas a un cuadro jurídico que permita tomar las medidas de emergencia que la situación requiere, pero sin que se interrumpa la vigencia total el Estado de derecho.

Una restricción y suspensión en tal forma concebida significa que la Constitución no pierde su vigencia aún en condiciones excepcionales. La actividad del gobernante queda siempre regulada. No recibe el estatus de ‘dictador’, sino los medios jurídicos para actuar con eficacia. Es la única forma de permitir que, frente a la adversidad, el sistema político pueda cumplir sus elementales funciones de dar seguridad a la sociedad, preservando la regla de derecho como base de todo el sistema.”³

Con motivo de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el Poder Reformador de la Constitución Federal insertó un nuevo artículo 29 constitucional en el que: (i) estableció que la suspensión de Derechos Humanos procede en los casos de invasión,

3 GAMAS TORRUCO JOSÉ, “Derecho Constitucional. Instituciones Políticas Mexicanas”, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2020, página 240.

perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto⁴; (ii) instituyó que la suspensión de Derechos Humanos es facultad exclusiva del Presidente de la República con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido; (iii) estableció un catálogo de Derechos Humanos que no son susceptibles de suspensión o restricción bajo ninguna circunstancia, con lo que siguió las directrices previstas en la Convención Americana sobre Derechos y con los estándares del derecho internacional de los Derechos Humanos; (iv) estableció expresamente que las medidas de suspensión pueden aplicarse en todo el país o en una parte de éste, deben estar debidamente fundadas y motivadas, ser temporales, no se pueden contraer a un individuo determinado, deben ser proporcionales al peligro que se enfrenta y deben observar –en todo momento– los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación; (v) estableció que 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; (vi) prohibió al Ejecutivo Federal hacer observaciones –vetar– al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión; y (vii) dispuso que será obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación controlar *ex officio* –con la mayor prontitud– la constitucionalidad de los decretos de suspensión o restricción.

Así –en palabras de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García–, la reforma de 2011 impuso límites formales y materiales más rigurosos a las autoridades que participan en el procedimiento que culmina en una declaratoria de excepción, y en la consecuente suspensión de derechos.⁵

En el ámbito internacional –concretamente en el Sistema en el Interamericano–, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/20 denominada “*Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*”, sostuvo que, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, existen una serie de requisitos materiales y formales que los Estados deben de cumplir. En particular, los Estados miembros –como lo es México– deben asegurar que en caso de establecerse un estado

4 José Gamas Torruco señala que:
“El caso de invasión es claro; significa la entrada por la fuerza en territorio nacional de tropas extranjeras.

Por perturbación grave de la paz pública se entiende una rebelión interna o trastornos a la paz por desórdenes incontrolados que usen la violencia o trastornen el funcionamiento de los servicios básicos. El caso previsto de que ‘se ponga la sociedad en grave peligro o contacto’ es más vago; el común criterio de los comentaristas de las Constituciones de 1857 y 1917 entiende que el supuesto se refiere a consecuencias o trastornos físicos del ambiente: terremotos, inundaciones, devastaciones causadas por fenómenos naturales, epidemias o prevención de los mismos siniestros cuando esto sea posible.” Ibidem, página 241.

5 FERRER MAC-GREGOR EDUARDO y HERRERA GARCÍA ALFONSO, “Artículo 29”, en la obra “*Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*”, Volumen VII, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Novena Edición, Ciudad de México, 2016, página 672.

de excepción o de suspensión o restricción de Derechos Humanos: (i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; (ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; (iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y (iv) las disposiciones adoptadas no sean por su propia naturaleza o por sus efectos discriminatorias e incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional.

2.2. ¿Es lo mismo suspender que restringir Derechos Humanos?

La respuesta es no, no es lo mismo. La reforma del 2011 al artículo 29 constitucional estableció la distinción entre “restricción” y “suspensión” de derechos. La “suspensión” implica la pérdida absoluta -de forma temporal- de un determinado Derecho Humano considerado como un obstáculo para hacer frente a una situación de emergencia; mientras que la “restricción” no implica una pérdida total, sino la imposición de ciertos límites a su ejercicio que permite una gradualidad.

En otras palabras, la “restricción” significa que no sería aplicable sólo una parte y no la totalidad de un derecho o de una garantía; la “suspensión” se refiere a la totalidad de los mismos.

Sobre el particular, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García esgrimen la siguiente precisión:

“Ahora bien, no obstante que ‘restricción’ y ‘suspensión’ constituyen instituciones diversas en la teoría de los derechos fundamentales, es imperativo dotarlos de una significación adecuada en el marco del artículo 29 constitucional. (...) se estima que una forma adecuada de comprender sus diversos alcances se encuentra en los diferentes efectos prácticos que se desprenden de ambas figuras. Habrá oportunidades en que pueda no llegarse al extremo de ‘suspender’, sino que las determinaciones respectivas puedan imponer medidas menos drásticas y contundentes, dando cabida a diversas modalidades de meras restricciones. Estas medidas restrictivas (no suspensivas) tendrían un significado diferente respecto a las restricciones prevalentes en tiempos de normalidad constitucional, que se desprenden de cada disposición jurídica de los derechos. De esta manera, puede obtenerse un sentido interpretativo apropiado a las restricciones en tiempos de emergencia, dentro de un sistema cuyo centro de gravedad son los derechos humanos.

Las posibilidades de esas medidas restrictivas, en todo caso, se encontrarían en niveles de intensidad ubicados por debajo del nivel extremo en donde se ubica la suspensión, en función del principio de proporcionalidad aplicable a la situación emergente. Ejemplo de ellas podría ser la restricción a la movilidad de personas

en ciertas zonas y horarios determinados, en nombre del estado de excepción, sin llegar al extremo de suspender el ejercicio de la libertad de tránsito en toda una ciudad o población con horarios ilimitados.”

2.3. Órganos que intervienen en la suspensión o restricción de Derechos Humanos

El primer párrafo del artículo 29 constitucional establece expresamente que:

“(…) 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 (...)”.

La cita que antecede pone de manifiesto que -por disposición expresa de la Constitución- es *facultad discrecional* y única del Presidente de la República suspender o restringir el ejercicio de derechos y sus garantías, esto es, del Presidente depende en **exclusiva** decidir qué, cómo, cuándo, dónde, por qué y el para qué cierta situación amerita implementar una suspensión o restricción en todo el territorio o en parte de éste.

Sin embargo, el propio artículo 29 constitucional prevé la participación de otros dos Poderes de la Unión: el Congreso -o la Comisión Permanente- y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, activando con ello un sistema de pesos y contrapesos característico de la división de poderes y que busca anular el riesgo de que se trate de un acto autoritario por parte del titular del Ejecutivo Federal.

En efecto, para que la decisión Presidencial de suspender o restringir derechos pueda surtir efectos, debe necesariamente perfeccionarse con la aprobación congresual, de carácter bicameral (Cámara de Diputados y de Senadores) y, además, ser revisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como lo hace notar Pedro Salazar:

“(...) esta atribución [la presidencial de suspender o restringir derechos] configura un mecanismo de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, al cual le sigue un control de carácter jurisdiccional, en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La coparticipación de los tres poderes de la unión en este mecanismo es acorde a la gravedad de las consecuencias que supone para la vida del Estado constitucional.”⁶

6 SALAZAR UGARTE PEDRO, “Artículo 29”, en la obra *“Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”*, Tomo II, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Novena Edición, Ciudad de México, 2012, página 670.

2.4. La omisión legislativa existente en materia de suspensión o restricción de Derechos Humanos

El decreto por el que se reformó la Constitución en materia de derechos humanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en su artículo primero transitorio dispuso que entraría en vigor dicho decreto al día siguiente de su publicación; y en el artículo cuarto transitorio se ordenó al Congreso de la Unión que expidiera la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. Empero, al día de hoy, no ha sido publicada la ley reglamentaria en comento.

2.5. ¿Pueden las Entidades Federativas o Municipios suspender o restringir Derechos Fundamentales previstos en la Constitución Federal?

La respuesta es no, no pueden y por una muy sencilla razón. Si la Constitución Política de los Estados Unidos es la norma suprema y por disposición expresa de la misma sólo el Presidente de la República—con la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente y con la revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— puede suspender o restringir los Derechos Humanos previstos en la mismas, es claro que las autoridades estatales o municipales no tienen facultades constitucionales y/o legales para suspender o restringir Derechos Humanos —previstos en la Constitución o en los tratados internacionales firmados por México— en sus territorios. La suspensión o restricción de Derechos Humanos es una facultad exclusiva de la federación.

Por ello, partiendo de la premisa de que la Constitución Política de los Estados Unidos es la norma suprema de la Unión y que las Constituciones de los Estados deben ajustarse a la misma, cualquier disposición en las Constituciones Estatales que permitan al Gobernador, a los Congresos locales o autoridades municipales suspender o restringir Derechos Humanos, es inconstitucional.

III. LA SALUD COMO FACULTAD CONCURRENTES Y LAS ACCIONES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA DE SALUBRIDAD PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA

Con la intención de poder llegar a una conclusión sobre si los Estados o Municipios pueden suspender o restringir Derechos Humanos por motivos de salubridad —por ejemplo, por epidemias, pandemias o enfermedades exóticas— a continuación, se analizarán los alcances de las facultades concurrentes, las características de las leyes generales, así como las acciones extraordinarias en materia de salubridad previstas en la Ley General de Salud.

3.1. Las facultades concurrentes en el derecho constitucional mexicano

Distinguidos doctrinarios y constitucionalistas mexicanos – como por ejemplo Felipe Tena Ramírez⁷ y Raymundo Vázquez Castellanos– han puesto de relieve que en México no existen las llamadas “facultades concurrentes”, pues las mismas son propias del derecho constitucional norteamericano y son aquellas que si no son ejercidas por la federación pueden serlo por los Estados.

Al respecto, José Gamas Torruco acertadamente sostiene:

“La doctrina del Estado Federal desarrollada en Alemania, Australia y Estados Unidos de América reconoce facultades que denominan ‘concurrentes’ (traducción al español) que son aquellas que se asignan constitucionalmente a la Federación, que no están prohibidas en los estados y, por tanto, pueden ser ejercidos por estos mientras aquella no lo haga. Estas facultades son desconocidas en México, aunque hay estudios doctrinarios al respecto, cuyo valor de ninguna manera desconocemos, pero tampoco tratamos porque causaría confusión llamar ‘concurrente’ a algo ajeno a nuestro orden (...).”

En México el término o designación “facultades concurrentes” –con muy distinto significado a las existentes en Alemania, Australia o Estado Unidos de América– fue creado mediante las reformas constitucionales hechas en 1976 (publicadas el 6 de febrero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación) para facultar al Congreso de la Unión para *“expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”*.

Así las cosas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –al resolver la controversia constitucional 29/2000– estableció jurisprudencialmente⁸ los alcances y significado de las facultades concurrentes, de la siguiente manera:

7 TENA RAMÍREZ FELIPE, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México, 1984, páginas 119 a 122.

8 La jurisprudencia a la que nos referimos es la siguiente:

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,

“(…) 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.”

En el mismo sentido, el Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación –al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008–, sostuvo lo siguiente en relación con las facultades concurrentes en nuestro sistema jurídico:

“En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Alto Tribunal así lo ha reconocido, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.

Nuestro lenguaje constitucional llama concurrencias legislativas a las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada ‘ley general’.”

3.2. ¿Por qué se crearon o cuál es el origen de las facultades concurrentes en nuestro sistema jurídico?

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el origen de las facultades concurrentes en nuestro ordenamiento jurídico nacional es el **federalismo cooperativo**:

“Ahora bien, como ha reconocido este Tribunal Pleno, la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

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. (Novena Época, No. Registro: 187982, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Página: 1042.)

Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.

Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, podemos afirmar que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

*En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Alto Tribunal así lo ha reconocido, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.”
(énfasis añadido)*

3.3. Características y función de las Leyes Generales o de las Leyes Marco.

Desde el texto original de la Constitución General de la República de 1917 y, en la actualidad con mayor intensidad, se ha previsto esta categoría de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, cuya validez no se circunscribe al ámbito federal, sino que permean los ámbitos locales, de la Ciudad de México y municipales.

Incluso, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –al resolver los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006 y el amparo directo en revisión 1850/2004– sostuvo que el artículo 133 constitucional al referirse a leyes del Congreso de la Unión no está haciendo alusión a las leyes federales “ordinarias”, sino a Leyes Generales y detalló las características de las mismas:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora*

de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.⁹

De todo lo antes dicho, válidamente podemos concluir que las características y funciones de las Leyes Generales o Leyes Marco son:

- (a) Se trata de leyes respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional;
- (b) No son leyes emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que se originan en cláusulas constitucionales que constriñen al Congreso a dictarlas y que, una vez promulgadas y publicadas, por disposición constitucional deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales; y,
- (c) Distribuyen competencias –tratándose de facultades concurrentes– entre la Federación, los Estados y Municipios dando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas.

3.4. Jerarquía de las Leyes Generales según la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El *landmark* o *leading case* en donde el Pleno de nuestro máximo tribunal resolvió expresamente que las Leyes Generales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales “ordinarias” y/o de las leyes locales, es el amparo en revisión 120/2002, en el que se sostuvo lo siguiente:

“Inclusive, como hecho revelador de que por su naturaleza, las leyes generales previstas en la Constitución, no se encuentran en la misma situación que las leyes federales y que, por ende, son jerárquicamente superiores a éstas y a las leyes locales, debe tomarse en cuenta que el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido que la validez de las leyes locales sí se encuentra sujeta a lo previsto en una ley general e incluso que si aquéllas no se apegan a lo previsto en este tipo de leyes, resultarán inconstitucionales, como deriva de las tesis jurisprudenciales

9 Novena Época, Registro: 172739, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VII/2007, Página: 5.

P./J. 143/2001, P./J. 145/2001 y P./J. 150/2001, cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

(...)

En este orden de ideas, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 133 constitucional, no son las leyes federales, es decir, las que regulan las atribuciones que en la Constitución se confieren a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, **sino las leyes generales que inciden en los diferentes órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, podemos concluir que, conforme a lo previsto en ese precepto constitucional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión'**, en la inteligencia, por supuesto, de que la validez de dichos tratados y leyes generales estará sujeta a que se apeguen a lo establecido en la propia Constitución, en tanto del mismo precepto constitucional se desprende una clara regla de supremacía constitucional respecto de los ordenamientos que de ella derivan.

Así interpretado el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda claro lo que significa el principio de 'supremacía constitucional', conforme al cual la Constitución General de la República, las leyes del Congreso de la Unión o 'leyes generales' y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, esto es, conforman un orden jurídico nacional en el que la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella, las mencionadas leyes generales y los tratados internacionales.

Consecuentemente, si **la Constitución General de la República, junto con las leyes generales y los tratados internacionales forman parte del orden jurídico nacional, es incuestionable que estos últimos se ubican en un plano jerárquicamente superior en relación con las leyes federales y las leyes locales.**" (Énfasis y subrayado añadidos)

De la ejecutoria que antecede, se emitió la siguiente tesis aislada:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, **las leyes generales del Congreso de la Unión** y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales. (énfasis añadido)

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004,

1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.¹⁰

Lo anterior permite afirmar que las autoridades federales, estatales y municipales deben ceñirse en su actuación a la distribución de competencias prevista en las leyes generales, sin que sea posible admitir que, en ejercicio de facultades diversas, contravengan disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión y, por ende, que las leyes generales son jerárquicamente superiores a leyes federales y locales.

3.4. La Salud como facultad concurrente en la Constitución Federal.

En 1983 se reformó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de tutelar el derecho a la salud, precisándose que la materia de salud sería concurrente entre la Federación y las Entidades Federativas:

*“Artículo 4º.- (...) 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.” (énfasis añadido)*

Por su parte, el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, textualmente señala:

“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.** (...)” (énfasis añadido)*

Así las cosas, el establecimiento de la concurrencia en materia de salubridad pública implica que corresponde al Congreso de la Unión distribuir competencias en esta materia, de modo que para determinar cuáles son las competencias federales y locales en la materia, debe necesariamente acudir a la ley general respectiva, esto es, a la Ley General de Salud.

10 Época: Novena Época, Registro: 172667, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VIII/2007, Página: 6.

3.5. Las acciones extraordinarias en materia de salubridad previstas en la Ley General de Salud como instrumento de suspensión o restricción de Derechos Humanos.

Ante emergencias de salubridad –como lo son las pandemias–, los artículos 13, Apartado A, fracción V y Apartado B, fracción VI, 181 y 184 de la Ley General de Salud establecen que: *(i)* compete en exclusiva al Poder Ejecutivo Federal –a través de la Secretaría de Salud– ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general; *(ii)* las autoridades de las entidades federativas sólo son competentes para vigilar y cumplir con las acciones extraordinarias que en materia de salubridad emita el Ejecutivo Federal, en caso de pandemias; *(iii)* la Secretaría de Salud será la única encargada de dictar las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecte al país; y *(iv)* los términos en que debe ser ejercida – en exclusiva por la Secretaría de Salud– la acción extraordinaria en materia de salubridad.

Los referidos preceptos –en la parte que interesan–, textualmente establecen:

“Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

*A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la **Secretaría de Salud**:*

(...)

*V. **Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general**; (...)*

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

(...)

*VI. **Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables (...)**”*

*“Artículo 181. – En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, **la Secretaría de Salud** dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el Presidente de la República.”*

*“Artículo 184. – **La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud**, la que deberá integrar y mantener permanentemente capacitadas y actualizadas 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 éstos 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.”

(Énfasis y subrayados añadidos)

Los artículos que anteceden ponen de manifiesto que: **(a)** la Secretaría de Salud Federal es la única autoridad del país facultada para ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general en caso de pandemias, incluyendo dentro de dicha facultad la capacidad de dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, apertura o cierres –totales o parciales– de establecimientos mercantiles o industrias, entrada y salida de ellas en las poblaciones, así como todo lo relativo a los regímenes higiénicos/sanitarios especiales que deban implantarse en el país; y **(b)** que las autoridades de las entidades federativas **sólo son competentes para vigilar y cumplir –más no dictar– las acciones extraordinarias que en materia de salubridad emita la Secretaría de Salud Federal, en caso de pandemias -artículo 13, Apartado B, fracción VI–**.

A mayor abundamiento, es importante precisar que el artículo 7º de la Ley General de Salud establece que la coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de **la Secretaría de Salud**.¹¹

“Artículo 7o.– La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta: (...)”

Así, de todos los artículos anteriormente citados podemos válidamente desprender que el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud Federal son las únicas autoridades facultadas para emitir acciones extraordinarias y medidas preventivas indispensables para el caso de epidemias de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecte al país.

La anterior afirmación se comprueba plenamente, si se toma en consideración que –utilizando como fundamento el precepto constitucional y los legales arriba citados–

11 **Ley General de Salud: “Artículo 5o.– El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.”**

recientemente y con motivo de la pandemia por Covid-19, el Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud Federal, emitió -entre otros- los siguientes acuerdos generales: *(a)* el 27 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declararon 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) -dentro de las acciones extraordinarias señaladas en dicho decreto se contempló la necesidad de que, además de las señaladas expresamente en el citado Decreto, la Secretaría de Salud, implemente las demás que se estime necesarias-; *(b)* el 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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), señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia; *(c)* el 31 de marzo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, mismo que ordenó la suspensión inmediata de las actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, plazo que fue ampliado al 30 de mayo de 2020, por diverso publicado el 21 de abril de 2020 y, además, estableció como una de las acciones extraordinarias que, una vez terminado el periodo de vigencia de las medidas establecidas en el propio Acuerdo, la Secretaría de Salud en coordinación con otras dependencias, emitirían los lineamientos para un regreso ordenado, escalonado y regionalizado a las actividades laborales, económicas y sociales del país; *(d)* el 14 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, emitido por la Secretaría de Salud, y *(e)* el 29 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas, emitido por la Secretaría de Salud y en donde se establece el sistema de semáforos de la siguiente manera.

Es importante precisar que aún y cuando alguna disposición de las Leyes de Salud de las Entidades Federativas o de la Ciudad de México contraviniera o dispusiera algo distinto a lo previsto por la Ley General de Salud respecto a las facultades exclusivas del Ejecutivo Federal en torno a las medidas extraordinarias en materia de salubridad general, debe prevalecer lo que establece la Ley General de Salud sobre lo que prevé la Ley Local de la materia, en tanto que -se insiste- **las Leyes Generales emitidas por el Congreso de la Unión -como lo es la Ley General de Salud- tienen mayor jerarquía que las Leyes Locales** -como lo son las Leyes de Salud de los Estados-, tal y como lo sostuvo expresamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 120/2002, mismo que ya fue abordado en los párrafos que anteceden.

Es por lo anterior, que no cabe duda de que sólo el Poder Ejecutivo Federal– a través del Consejo de Salubridad y, en particular, de la Secretaría de Salud– pueden dictar medidas extraordinarias en materia de salubridad general que afecten –de manera temporal, racional y proporcional– diversos Derechos Humanos como la libertad de reunión, tránsito, trabajo e industria o comercio. Los Estados o Municipios no pueden suspender o restringir Derechos Humanos por cuestiones de salubridad en sus territorios.

IV. CONCLUSIÓN

Con base en todo lo arriba expuesto, válidamente podemos concluir que única y exclusivamente la Federación, a través del Presidente de la República –en los casos del artículo 29 constitucional– o de la Secretaría de Salud –en casos de acciones extraordinarias en materia de salubridad–, puede suspender o restringir Derecho Humanos previstos en la Constitución Federal. Los Estados y Municipios no tienen –conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley General de Salud– dicha facultad o competencia.

En otras palabras, la suspensión o restricción de los Derechos Humanos es una competencia o facultad exclusiva de la Federación.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Herrera García Alfonso, “Artículo 29”, en la obra *“Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”*, Volumen VII, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Novena Edición, Ciudad de México, 2016, páginas 669 a 694.
2. Gamas Torruco José, *“Derecho Constitucional. Instituciones Políticas Mexicanas”*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2020, páginas 240 a 247.
3. Salazar Ugarte Pedro, “Artículo 29”, en la obra *“Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”*, Tomo II, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Novena Edición, Ciudad de México, 2012, páginas 669-694.
4. Tena Ramírez Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México, 1984, páginas 119 a 122.