

## COVID 19 Y SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES, EL CASO MEXICANO

**Carlos Ruz Saldívar**

Investigador del Sistema de Enseñanza Abierta  
Universidad Veracruzana. México  
caruz@uv.mx

(persona designada para comunicaciones)

**Erika Verónica Maldonado Méndez**

Docente de tiempo completo, Facultad de Derecho  
Universidad Veracruzana. México  
ermaldonado@uv.mx

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Carlos Ruz Saldívar y Erika Verónica Maldonado Méndez (2020): "COVID 19 y suspensión de actividades, el caso mexicano", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2020). En línea: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/07/covid19-mexico.html>

### RESUMEN

La pandemia por COVID-19 ha significado un enorme reto por el grave peligro a la salud de la población mundial, que cada Estado ha enfrentado a través de la implementación de medidas basadas en su normatividad interna. En el caso del gobierno mexicano, quien asumió inicialmente de forma lenta la responsabilidad de controlar esta enfermedad en su territorio, lo hizo extralimitando los alcances de la norma constitucional en que las fundamenta, al establecer obligaciones dirigidas a particulares, pero sin decretar un estado de excepción, como sí se ha hecho en otros países donde, a través de tales decretos, se han restringido las libertades de tránsito y reunión, garantizando las actividades esenciales e instruyendo las medidas necesarias en materia laboral y económica. Para restringir la movilidad humana y determinar cuestiones laborales se debió ejercer por el ejecutivo, previa las aprobaciones necesarias, la facultad prevista en el artículo 29 constitucional fundando y motivando la suspensión del ejercicio de los derechos y precisando la afectación de los derechos laborales, garantizando la estabilidad de las finanzas públicas, del sistema financiero, las fuentes de empleo y el mínimo para subsistir del pueblo mexicano.

**Palabras clave:** Estado de excepción, COVID-19, gobierno mexicano

### ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has represented an enormous challenge due to the danger to the health of the world population, which each State has faced through the implementation of measures based on its internal regulations. In the case of the Mexican government, which initially slowly assumed responsibility for controlling this disease in its territory, it did so by exceeding the scope of the constitutional norm on which it is based, by establishing obligations directed at individuals, but without decreeing a state of exception, as it has been done in other countries where, through such decrees, the freedoms of transit and assembly have been restricted, guaranteeing essential activities and instructing the necessary measures in labor and economic matters. To limit human mobility and determine labor issues, the executive authority, before the required approvals, should have exercised power provided in article 29 of the Constitution, founding and motivating the suspension of the exercise of rights and specifying the affectation of labor rights, guaranteeing the stability of public finances, the financial system, sources of employment and the minimum to subsist of the Mexican people.

**Keywords:** State of emergency, COVID-19, Mexican government

El presente trabajo académico se analiza en el marco constitucional, las facultades de restricciones a la libre movilidad y la suspensión de actividades esenciales, que desde el poder ejecutivo federal se ordenó en todo el país y sus repercusiones en la vida económica. El análisis

parte de la crisis por COVID 19 y la reacción jurídica que el gobierno federal presentó, que en la doctrina se denomina Estado de excepción y el marco constitucional de tales medidas, en una aproximación para conocer la legalidad, o no, de la misma.

El Estado de excepción es una figura jurídica que otorga facultades extraordinarias al poder ejecutivo, lo que le permite hacer frente a situaciones emergentes de diversa naturaleza. Es una herencia o aportación griega y romana al derecho público. Aristóteles, en su obra clásica, Política, la llamó tiranía y la intentó definir:

*La tiranía es una monarquía que atiende al interés del monarca ... La tiranía es, como se ha dicho, una monarquía que ejerce un poder despótico sobre la comunidad política (Aristóteles, 2008).*

Para Aristóteles era un sistema de gobierno criticable y de poco beneficio para el pueblo, los romanos en cambio, la perfeccionaron y la ajustaron a un marco legal, durante la República los Emperadores debían estar sometidos al Senado, sin embargo, se permitía la figura de la dictadura como una magistratura extraordinaria, debidamente regulada para épocas de crisis nacional (Margadant S., 1995).

La figura jurídica, así como la establecieron los romanos, aún se conserva tanto en México como en la mayoría de los países democráticos, y si bien no existe la dictadura con dicho nombre, las facultades extraordinarias que se otorgan al ejecutivo, le dan las características de un dictador constitucional. En la redacción de nuestro actual artículo 29 Constitucional, se otorga al ejecutivo determinadas facultades extraordinarias para épocas de crisis o perturbación grave de la paz pública, que lo equiparan a la dictadura extraordinaria romana, pero que para su ejercicio debe cumplir ciertas condiciones, bajo pena de ilegalidad.

No debiera preocuparnos el término dictadura si lo entendemos con la herencia romana, de donde procede para todos los países que adoptamos el sistema romanista de derecho, así está concebido en nuestro sistema legal, aunque dicho término adquirió a lo largo de los siglos, connotaciones distintas derivado de los abusos de poder que ello implica, por lo que las constituciones modernas se preocupan de no ocupar dicho término, para evitar ligarlo al abuso del poder y que la figura jurídica no evoque a la tiranía de la que hablaba Aristóteles, se entiende entonces, que casi ningún país se refiera a su gobierno como una dictadura, aún de forma provisional para enfrentar una crisis, salvo la Constitución China que en su artículo primero se declara abiertamente como tal: *...el Estado es una dictadura democrática popular, dirigida por la clase obrera y basada en la alianza obrero-campesina...* (Constitución China, 1982).

El Estado Chino se declara abiertamente como una dictadura, por lo menos en su versión al castellano, pero debemos entender tal declaración abierta de dictadura en los términos de la ideología marxista que postula *la dictadura del proletariado*, es decir el gobierno del pueblo y ello mezclarlo con el sentido que la palabra tenía en el Imperio Romano, una magistratura extraordinaria, debidamente regulada, por lo que el uso de la palabra, en principio, no debiera espantarnos, por el contrario, aceptar que el titular del ejecutivo pueda gozar de tales prerrogativas para hacer frente a los casos de emergencia y limitar, en beneficio de la colectividad, ciertos derechos, en el caso del COVID- 19, principalmente el derecho a la movilidad y las restricciones al ejercicio de una actividad económica. Sin embargo, tales restricciones que afecten derechos fundamentales deben realizar en el marco de la Constitución, los tratados internacionales y el absoluto respeto a la dignidad humana.

### **La pandemia del COVID 19 y el alejamiento social como medida preventiva.**

Para entender cómo nos afectan determinadas enfermedades, debemos de recordar, que todos los seres vivos nos encontramos en un lento pero constante cambio. La teoría de la evolución establece que los seres vivos incorporamos, aún sin tener conciencia de ello, cambios en nuestras estructuras, tal es el caso de los microorganismos, que incorporan códigos genéticos de especies distintas, obteniendo nuevas capacidades, mutando de su forma original y que en algunos casos, pueden darles mayor resistencia a los antibióticos que las combaten, tanto los naturales, que todavía ocupan los llamados pueblos originarios, como los combinados y sintetizados industrialmente en los procesos farmacéuticos:

*A nivel intracelular, las bacterias pueden cambiar los procesos de óxido/reducción, modificar los sitios objetivos del antibiótico e inactivar los grupos transfer, y modificar las subunidades ribosomales afectando la acción de los antibióticos que inhiben la síntesis de proteínas. A esto se añaden las modificaciones en la expresión génica y del código genético, que regula*

*todos los anteriores, y es capaz de generar cambios adaptativos, resistencia a fármacos y desinfectantes, entre otros (Troncoso, Pavez, Santos, Salazar, & Barrientos, 2017).*

Las bacterias y los virus mantienen comportamientos específicos de su código genético que les permite la adaptación, por ello resulta natural que nos encontremos indefensos ante ciertas enfermedades que surgen como mutaciones de otras existentes, porque nuestros sistemas inmunes, aún no están preparados para enfrentarla.

En diciembre del 2019, un brote de neumonía surgió en Wuhan, China y en el mes de enero del 2020, ya se había identificado como un nuevo coronavirus, se le llamó: SARS-COV-2 ó COVID-19, es un virus similar a otros conocidos, el análisis genómico demostró que este coronavirus es idéntico en un 96% a un coronavirus de murciélago y comparte una identidad de secuencia del 79,6% con el SARS-CoV (4–6) (Dai, Zhang, Jiang, Su, & Li, 2020), pero dado su reciente formación o mutación, tiene un poder devastador para los seres humanos. En marzo del 2020 el problema local chino había trascendido a nivel internacional, por lo que, en ese mismo mes, la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo declaró como una pandemia y lo peor, es que no hay un tratamiento de alta efectividad, al momento, para curarse se depende esencialmente, como en otras enfermedades, del sistema inmune (Ayres, 2020), así como de las condiciones propias de cada organismo, los factores agravantes, como enfermedades preexistentes, la edad, la predisposición por raza, la manera como se tiene contacto con las personas, las medidas higiénicas e inclusive el tipo de sangre. En ese último caso, el análisis genético de pacientes con COVID-19 revela que aquellos que tienen sangre tipo A son más propensos a desarrollar una enfermedad grave, que las personas con sangre tipo O, las que tienen menos probabilidades de que la enfermedad pueda tornarse en grave, por lo menos son los resultados preliminares de un estudio publicado en junio del 2020 (Marchione, 2020).

Las posibilidades de contagio, el desarrollo de la enfermedad y la respuesta inmune del organismo, que para algunas personas les permitiría estar asintomáticos o con molestias mínimas, varía de persona a persona, pero el riesgo es grave y para algunos. Para esos últimos, La enfermedad es devastadora, cifras al 24 de abril del 2020 reportaban cerca de 2.5 millones de personas infectadas en todo el mundo y las muertes superaban los 166,000, los médicos y patólogos están luchando para entender el daño causado por el coronavirus, los pulmones son los más dañados, pero el alcance del virus puede extenderse a muchos órganos, incluyendo el corazón y los vasos sanguíneos, los riñones, el intestino y el cerebro, la enfermedad puede atacar casi cualquier parte del cuerpo con consecuencias devastadoras, su ferocidad es impresionante (Wadman, Couzin-Frankel, Kaiser, & Maticic, 2020).

Los datos de la pandemia revelan que el sistema de salud sigue siendo deficiente, a pesar de que nuestros médicos tienen años de experiencia acumulada, lo que nos hacen creer que tienen una mejor preparación y, aunque la publicidad oficial nos dice que pueden atendernos de cualquier enfermedad, cuando llegan patógenos como la llamada gripe aviar, el ébola o el coronavirus, parece que son iguales de efectivos que los antiguos brujos del clan y en realidad, al igual que nuestros ancestros más remotos, seguimos dependiendo, principalmente, de nuestro sistema inmune para sobrevivir.

El sistema inmunitario nos protege de las infecciones mediante la detección y eliminación de los patógenos invasores, cuando ello es posible, cuando no es así, el organismo trata de protegerse reduciendo el impacto negativo de la infección. Esa capacidad de tolerar la presencia de un patógeno, se le denomina: "tolerancia a enfermedades" (Medzhitov, Schneider, & Soares, 2012). Lo que explica los distintos grados de afectación que existe de persona a persona, depende de cada sistema inmune para neutralizar la enfermedad o por lo menos, reducir su impacto, mediante un mecanismo de respuesta que nos pueda hacer asintomáticos o con problemas de naturaleza ligera.

El COVID-19, considerando su reciente incorporación a las enfermedades infecciosas, no existe aún una vacuna de aplicación generalizada, por lo que a nivel mundial, los gobiernos aplican como medida para reducir el contagio, el distanciamiento social mediante una cuarentena sin precedente en la época contemporánea, que ha demostrado ser efectiva para la reducción de los contagios, ante la falta de otro mecanismo de respuesta y protección, por el momento, el sistema inmunitario de cada persona es la única tabla de salvación, por lo que el alejamiento social es la recomendación más prudente, cuando no sabes cómo reaccionará tu organismo.

### **La respuesta inicial del gobierno mexicano ante la pandemia.**

Ante la gran pandemia del COVID-19 el gobierno mexicano inicialmente reaccionó mandando un mensaje contradictorio a las medidas internacionales, en unos casos, generando una verdadera vergüenza para un amplio sector de la población cuando en distintos medios nacionales e

internacionales se conocieron, durante el mes de marzo, ya con la epidemia declarada a nivel internacional, las declaraciones del gobernador de Puebla, Miguel Barbosa, quién argumentó que la enfermedad era de ricos y los pobres eran inmunes resultan por decir lo menos, ridículas, pero los comentarios fuera de lugar no son exclusivos del político poblano, es más, se quedan pequeños ante las opiniones de Andrés López, el presidente de México, cuando en una conferencia de prensa señaló que su escudo protector en contra del COVID-19 era una tarjeta de oración y un pedazo de tela (Dyer, 2020), las convicciones religiosas del presidente y de cualquier otra persona, son respetables, pero emitir tal comentario en una conferencia de prensa, deja mucho que desear. Los comentarios de nuestros gobernantes revelan lo que hemos sabido desde siempre, los políticos mexicanos no fueron ni los más listos de su clase, ni se tratan de superar, pero también nos dejan en mal al resto de la población, no hemos sido capaces de entender la alegoría de Aristóteles cuando en su obra *Política*, nos habla del fabricante de flautas y el flautista:

*Pero en el gobierno no es virtud la prudencia, sino la opinión verdadera, pues el gobierno es como un fabricante de flautas y el gobernante como el flautista que las usa (Aristóteles, 2008).*

Los mexicanos, como fabricantes de flautas, en la alegoría aristotélica, debemos de entregarlas a los mejores flautistas que son los que deben tenerlas porque solo ellos serían merecedores de ese honor, pero los mexicanos no siempre hemos podido entregárselas a los mejores flautistas, casi siempre han sido malos exponentes, salvo algunas rarezas que rompen la regla, pero generalmente llegan con escasa preparación, poca cultura y la inteligencia se revela siempre años después, pero normalmente para avisarnos que realizaron grandes estafas y que los delitos y las faltas administrativas han sido superadas por la prescripción. En el caso actual, es una vergüenza para los que hemos creído la Utopía de Moro, ya que llegaron al gobierno pseudo socialistas, más bien reciclados del viejo régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero ahora con envolturas llamativas que alientan al consumo, pero de saber tocar la flauta ... no conocen ni la partitura.

Los comentarios del presidente mexicano y sus esbirros gobernadores en las entidades federativas no fueron los únicos actos en los cuales se minimizó la gravedad del problema, la falta de un análisis científico y serio de la enfermedad, al inicio de la pandemia, permitió una serie de errores, entre ellos, algunos anuncios que invitan a continuar la vida con normalidad.

Además de lo anterior, durante el mes de marzo del 2020, el presidente López, siguió con su agenda de actividades, celebró la expropiación petrolera y el natalicio de Benito Juárez, porque en su razonamiento no debía cancelar su agenda de trabajo, al parecer continuar con sus actividades programadas, que incluía estar en las calles, donde la gente se junta alrededor de él, hacerlo en pleno mes de marzo cuando la pandemia rebasaba a la mayoría de los gobiernos del mundo, el presidente mexicano salía a eventos, besaba niños en la calle, saludaba a todos los que encontraba en su camino, siguiendo con su política de ser un presidente carismático (Campos Suárez, 2020).

Como se mencionaba en las líneas precedentes, mientras en México el titular del ejecutivo enviaba un mensaje contradictorio, en el resto del mundo se tomaban medidas de protección, basadas en el distanciamiento social; afortunadamente, la política cambiaría y se tomarían otras medidas basadas en el distanciamiento social, pero el mensaje inicial ya había sido enviado y mucha gente aún conservaría la idea inicial del gobierno mexicano y continuaban con sus actividades sociales diarias.

Desde el último día del 2019 cuando el gobierno chino notificó al mundo los brotes de una neumonía de características extraordinarias, y la posterior investigación que realizó la OMS, que generó el comunicado del 5 de enero del 2020, donde la OMS confirmaba la existencia de un nuevo virus y emitía una serie de recomendaciones para atender el problema, la posterior publicación el 3 de febrero del 2020 del plan estratégico de preparación y respuesta (Organización Mundial de la Salud, 2020), en el que se recomendó:



Ilustración 1 Tomado para fines académicos de la página: [https://i.cbc.ca/1.5514155.1585503809!/fileImage/httpImage/image.jpg\\_gen/derivatives/original\\_1180/mexico-ad.jpg](https://i.cbc.ca/1.5514155.1585503809!/fileImage/httpImage/image.jpg_gen/derivatives/original_1180/mexico-ad.jpg)

*... in certain specific circumstances, such as uncertainty about the severity of a disease and its transmissibility, measures that restrict the movement of people may prove temporarily useful at the beginning of an outbreak to allow time to implement preparedness activities, and to limit the international spread of potentially highly infectious cases (World Health Organization, 2020).*

Desde el 3 de febrero del 2020 la OMS recomendó un plan estratégico que incluía medidas para restringir el movimiento de personas, como una forma temporal de evitar el aumento de contagios. La posterior declaración del 11 de marzo, cuando la enfermedad fue calificada como una pandemia (Organización Mundial de la Salud, 2020), el resto del mundo ya había tomado medidas preventivas, sin embargo, el gobierno mexicano reaccionaría hasta el 24 de marzo del 2020, cuando el Secretario de Salud dictaría las primeras medidas preventivas en el país. Reacción mexicana que puede catalogarse como tardía y jurídicamente criticable, como veremos en las líneas siguientes.

### **El Estado de excepción en el marco Constitucional y la Suspensión de actividades.**

Como mencionábamos al inicio del artículo, los Estados se reservan facultades extraordinarias para hacer frente a problemas graves. La figura del Estado de excepción en México se encuentra prevista en el artículo 29 Constitucional, el cual, en su parte medular, establece las condiciones para que se puedan otorgar esas facultades excepcionales al titular del poder ejecutivo:

*Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente**<sup>1</sup> cuando aquel no estuviere reunido, **podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación;** pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.*

*...  
Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).*

El primer párrafo del artículo 29 constitucional mexicano, establece las condiciones mediante las cuales, el Presidente puede restringir (limitar) o suspender (interrumpir) los derechos y garantías que fueran obstáculo para hacer frente a un grave peligro al que se enfrenta la sociedad (Sandoval Pérez, 2019), que de acuerdo con la, aún no vigente, Ley Reglamentaria del citado artículo 29 constitucional, el grave peligro se define como "...circunstancias excepcionales que generen afectaciones a la población por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico..." (Cámara de Diputados Boletín No. 2783, 2016). Pero dicha facultad está condicionada, se deben cumplir una serie de requisitos para tomar de forma colegiada tal decisión, por ello el Congreso de la Unión, otro de los poderes en México, debe aprobar tal medida, considerando que el Congreso no siempre se encuentra en período de actividades<sup>2</sup> para aprobar tal medida extraordinaria, el sistema jurídico permite que se apruebe provisionalmente por la comisión permanente, la que representa al Congreso cuando este no se encuentre reunido, además, se requiere que el tercer poder, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también lo apruebe.

Ante la pandemia del COVID -19, que depende esencialmente del sistema inmune para su curación, ya que no existe un tratamiento generalizado, el alejamiento social ha sido la forma de evitar su

<sup>1</sup>Énfasis añadido.

<sup>2</sup>Solamente laboran unos cuantos meses al año, un ejemplo de flautistas de medio tiempo que tampoco saben la partitura y cobran como tiempo completo.

contagio en todo el mundo, ese alejamiento social debe limitar la movilidad de las personas, procurando que solamente se reúnan en sitios de actividad esencial, lo que limita actividades no esenciales como el esparcimiento o la diversión, pero la movilidad también impide el acceso a ciertos centros de trabajo y deja en evidencia lo mal preparados que nos encontramos en todos los niveles educativos, para la educación en línea, que en muchos casos, simple y llanamente se suspendió, en algunos casos por la falta de penetración del internet en México, que según cifras oficiales el 56.4% de los hogares mexicanos tienen acceso a la red (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2020), lo que deja a un poco menos de la mitad de habitantes sin este servicio, lo que impide la educación en línea. Además, la mayoría de los educadores actuales no son nativos digitales y los que se consideran que sí lo son o por lo menos están mejor habilitados, tampoco cuentan las instituciones con las herramientas para facilitar la educación virtual, por lo que, como resultado de la pandemia la educación prácticamente fue suspendida.

El estado mexicano, después de las primeras declaraciones en que se negaba a tomar medidas e inclusive, mandaba mensajes contradictorios, por fin el 24 de marzo del 2020, el Secretario de Salud Pública federal, emite en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo con el que se establecen medidas preventivas contra el riesgo que implica la pandemia del COVID-19. El decreto establece ciertas limitaciones a la movilidad que, a juicio de los autores, van más allá de las facultades de la Secretaría de Salud, como analizamos más adelante.

El acuerdo lo emite el Secretario de Salud invocando diversos preceptos constitucionales, el derecho a la salud contenido en el artículo 4º, así como las facultades del Congreso de la Unión contenidas en el artículo 73, fracción XVI, bases 2ª y 3ª.

El artículo 4º establece sin lugar a duda, el derecho a la salud, pero no faculta al Secretario de Salud para limitar la movilidad de las personas. El artículo 73 en principio, es el que señala las facultades del Congreso de la Unión, no las del Secretario de Salud, en su fracción XVI precisa las facultades para dictar algunas leyes, entre ellas, las que corresponden a la salubridad, pero de pronto señala algunas bases que no corresponden al Congreso y le otorga a la Secretaría de Salud facultades extraordinarias, para dictar medidas preventivas para hacer frente a una epidemia, como se puede apreciar en las siguientes líneas:

*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.*

...

*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.*

*Base reformada DOF 02-08-2007*

*3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y **sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País***<sup>3</sup> (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020)

Como puede apreciarse en el texto transcrito, el Constituyente, introduce de la nada facultades al Secretario de Salud, el artículo 73 inicia con las facultades del Congreso, por lo que se esperaría que solamente se enlistaran las mismas, pero como el "Honorable" Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas, están conformados por unos flautistas improvisados, para continuar con la alegoría de Aristóteles, introducen facultades a una dependencia del poder ejecutivo, sin explicar las razones para ello, simple y llanamente realiza una disposición sin contexto alguno.

De una u otra forma, debemos de admitir entonces, que el Secretario de Salud tiene una facultad constitucional para dictar medidas preventivas para hacer frente a las epidemias, debiendo sancionarse después por el presidente de la República, lo cual ocurrió el mismo día 24 de marzo del 2020, en que el titular del ejecutivo sancionó el acuerdo del Secretario de Salud.

Sin embargo, atendiendo a la base 3ª de la misma fracción XVI del artículo 73 constitucional, esa facultad de dictar medidas ejecutivas, solo resultarían obligatorias a las autoridades administrativas del país, en la que podemos englobar a todas, pero no a la ciudadanía, la Constitución no lo

---

<sup>3</sup>Énfasis añadido.

contempla y las autoridades solamente pueden actuar en el marco normativo explícito y en este caso es el constitucional.

El secretario de Salud al dictar, en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo del 2020, las medidas preventivas para combatir los daños a la salud de la pandemia que representa el COVID 19, señaló lo siguiente:

...

*Las autoridades civiles, militares y los particulares<sup>4</sup>, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), a que se refiere el primer párrafo de este artículo.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- Las medidas preventivas que los sectores público, **privado** y social deberán poner en práctica son las siguientes:*

- a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, **quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo.** Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, diabetes mellitus, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;*
- b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;*
- c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, **social y privado** que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.  
Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de **los sectores social y privado**, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios.*

...

*En el **sector privado** continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.*

*Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*

*Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado; (Diario Oficial de la Federación, 2020).*

Como se aprecia de lo antes transcrito, se tomaron medidas de restricción de la movilidad de cierto grupo de personas, el aislamiento necesario que es parte de las facultades del Secretario de Salud, atendiendo a las facultades previstas en la Ley General de Salud, en su artículo 404 y demás relativos y aplicables. Además de lo anterior, se impusieron obligaciones a los patrones para otorgar

---

<sup>4</sup>Énfasis añadido

permisos con goce de sueldo y prestaciones a sus empleados, así como enunciar las empresas y negocios que debían continuar y por exclusión, aquellos que debían suspender actividades, en ese sentido, el acuerdo secretarial, parece no gozar de facultades para imponerse a los particulares y menos aún, para regular las relaciones laborales, imponer cargas a los particulares y restringir la libertad de realizar la actividad comercial de las personas.

Posteriormente, el 30 de marzo del 2020, se publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo del Consejo de Salubridad General, en el cual se señala que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia, lo que acumula en el Secretario de Salud, las facultades necesarias para determinar no solamente acciones de salud y movilidad humana necesaria, también le atribuye otras, que se traducen en medidas de carácter laboral y económica, lo que sale de sus funciones sustantivas y al parecer goza de las facultades del Estado de excepción, que está regulado en el artículo 29 Constitucional, pero que no le corresponden a un Secretario de Estado por sí.

Al día siguiente, el 31 de marzo del 2020, se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo acuerdo del Secretario de Salud, en el que se declaran nuevas acciones extraordinarias para combatir el COVID-19, esencialmente:

*ARTÍCULO PRIMERO.- Se establece como acción extraordinaria, para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, que los sectores público, social y privado deberán implementar las siguientes medidas:*

*I. Se ordena la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional; (Diario Oficial de la Federación, 2020)*

Como se puede apreciar, se ordena al sector público y privado la suspensión de todas las actividades consideradas no esenciales, también se enuncian cuáles son las actividades que sí pueden continuar y por omisión todo lo no mencionado queda suspendido. No existen mecanismos de reconsideración, es decir, ningún particular tiene a su acceso una vía administrativa para ser escuchado, si no están de acuerdo, quedaría la nulidad o el amparo.

Cabe aclarar, que creemos que las medidas adoptadas de alejamiento son las correctas, pero el Secretario de Salud, establece obligaciones a los particulares a los cuales la Constitución no lo faculta, ordenando a los patrones, situaciones laborales que no están contempladas en las leyes y que aparentemente pueden ser violatorias, como analizaremos en las líneas siguientes.

El Centro Empresarial de Mexicali, por conducto de su representante legal, interpuso juicio de amparo en contra de los acuerdos de suspensión de actividades, dictados por el Consejo de Salubridad General y el Secretario de Salud, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 30 y 31 de marzo del 2020, por ser infundados al no precisar que se realizan en las hipótesis previstas en el artículo 42 bis y en las fracciones I y VII del artículo 427 de la Ley Federal del trabajo.

El análisis de la norma laboral mexicana no deja lugar a dudas, sí contempla los casos de suspensión de actividades por contingencia sanitaria y establece plazos concretos, del artículo 427 analizaremos únicamente la hipótesis prevista en la fracción VII, por ser la que aplica claramente al caso de estudio, pero tanto en el 42 bis como 427 VII, remite al artículo 429 fracción IV de la ley.

Ley Federal del trabajo

*Artículo 42 Bis. En los casos en que las autoridades competentes emitan una declaratoria de contingencia sanitaria, conforme a las disposiciones aplicables, que implique la suspensión de las labores, se estará a lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta Ley.*

*Artículo adicionado DOF 30-11-2012*

*Artículo 427.- Son causas de suspensión temporal de las relaciones de trabajo en una empresa o establecimiento:*

...

*VII. La suspensión de labores o trabajos, que declare la autoridad sanitaria competente, en los casos de contingencia sanitaria.*

*Fracción adicionada DOF 30-11-2012*

...

*Artículo 429.- En los casos señalados en el artículo 427, se observarán las normas siguientes:*

...



*IV. 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** (Ley Federal del Trabajo, 2019).*

Es cierto que la suspensión ordenada desde una dependencia del ejecutivo no precisa el monto a pagar, lo cual permite que las empresas privadas, chicas, medianas o grandes, invoquen la fracción IV del artículo 429 y solamente tengan que pagar un salario mínimo general vigente, es decir \$123.22 (ciento veintitrés pesos 22/100 M.N.) por día, teniendo como tope un mes.

Lo anterior sería lo legalmente esperado, pero no cabe duda de que acarrearía un problema social de gran envergadura, sobre todo porque la pandemia ha sobrepasado más de tres meses. En realidad, el gobierno mexicano espera que los patrones paguen el 100% del salario. Así lo señaló el Secretario de Relaciones Exteriores, cuando en conferencia de prensa del 30 de marzo de 2020, fuera de su esfera de competencia, amenazando con imputar responsabilidad penal a los patrones que no paguen el sueldo completo a sus trabajadores, la amenaza del Secretario no tiene importancia jurídica, no encuadra en las hipótesis normativas ni tiene facultades para ello, simplemente demuestra, de nueva cuenta, la calidad de "flautistas" que tenemos en el país.

El caso del Centro Empresarial de Mexicali no es aislado, la minorista de productos Elektra, tramitó y obtuvo suspensión provisional para evitar el cierre de sus tiendas en el juicio de amparo 526/2020 del índice del juzgado primero de Distrito en materia administrativa de Nuevo León, alegando que sus productos y servicios son esenciales para que la población haga frente a la pandemia (Forbes México, 2020).

Las medidas tomadas por el Secretario de Salud salen de su marco de atribuciones, no solamente estaba en juego la salud de los mexicanos, había implicaciones económicas y de movilidad difíciles de frenar con esa medida, en la práctica mucha gente siguió saliendo de sus casas, algunos haciendo reuniones y fiestas, lo que ocasionó que se incrementaran los casos. Para restringir la movilidad humana y determinar cuestiones laborales se debió ejercer por el ejecutivo, previa las aprobaciones necesarias, la facultad prevista en el artículo 29 Constitucional; fundando y motivando la suspensión del ejercicio de los derechos y precisando la afectación de los derechos laborales, garantizando en los términos del artículo 25 constitucional, la estabilidad de las finanzas públicas, del sistema financiero, las fuentes de empleo y el mínimo para subsistir de los mexicanos. Obligar a los patrones a pagarles una medida que puede traer la pérdida de los empleos, en los Estados Unidos de América, España y otros países, hubo subsidios excepcionales por el desempleo, en nuestro país, no se dieron, pero las amenazas infundadas tuvieron cobertura mediática, que ya no es fácil encontrar en la red.

De tal forma el gobierno mexicano, a través de una Secretaría ha impuesto obligaciones laborales y económicas dirigidas directamente a la ciudadanía sin la fundamentación correcta, extralimitando atribuciones del Secretario de Salud, con ello instaurando medidas propias de un Estado de excepción; siendo que en otros países como Ecuador el Presidente, con fundamento en los artículos 164 y 165 de la Constitución de la República, desde marzo ha decretado con todas las formalidades dicho Estado de excepción con el objetivo de controlar la pandemia limitando temporalmente las libertades de tránsito, asociación y reunión, manteniendo los servicios que garanticen la salud pública, el orden y la seguridad, e instruyendo medidas de tipo laboral y económico. Mismo caso sucedió en otros países como Chile, Venezuela (SELA, 2020), Bulgaria, Japón, por mencionar algunos. En conclusión, las medidas tomadas por el gobierno mexicano exceden las atribuciones en las que se fundamentan, sin configurarse formalmente un estado de excepción, digamos que nuestro país ha enfrentado la pandemia con una política *sui generis* por decirlo de alguna forma.

## CONCLUSIONES

La respuesta inicial del gobierno mexicano a la pandemia en un principio fue desastrosa, vergonzosa y lenta, los acuerdos posteriores se dieron de forma incompleta y en un exceso de facultades por parte del Secretario de Salud al imponer a las particulares obligaciones que el orden constitucional, solo le permite imponerla a las autoridades. Además, dichas restricciones no limitaron la movilidad en muchas zonas, como se requería, es decir, un verdadero Estado de excepción.

La imposición a los empresarios mexicanos de cerrar y clausurar sus negocios se puede ver como una medida dura pero necesaria, sin embargo, dicha medida no fue igual con las empresas en el norte del país con capital extranjero, el New York Times publicó el primero de mayo del 2020 lo siguiente:

*El gobierno de Donald Trump y algunos de los principales fabricantes estadounidenses han ejercido presión sobre el gobierno mexicano para que permita que las fábricas que suministran productos a Estados Unidos permanezcan abiertas durante la pandemia del coronavirus, a pesar de la proliferación de brotes y las oleadas de casos y muertes relacionadas con esas empresas.*

*El embajador estadounidense en el país advirtió que México debe responder a las necesidades de Estados Unidos en este momento, o corre el riesgo de que se pierdan los empleos que ofrecen estas fábricas (Kitroeff, 2020).*

El periódico neoyorkino publicó fotos de trabajadores detenidos cuando realizaron protestas por la falta de medidas de seguridad contra el COVID, lo que revela la doble moral del gobierno mexicano. Y su silencio para otorgar medidas de apoyo a los empresarios locales, que bien se pueden traducir en estímulos fiscales, que permitan sostener los empleos al final de la pandemia.

Ante el mundo somos una vergüenza, no solamente el New York Times nos pone en evidencia, The Washington Post también lo hace, cuando exhibe la tradicional transparencia mexicana, en su publicación del 30 de marzo del 2020:

*On Sunday, confirmed cases in California topped 6,200, compared with just 23 in Baja California. Arizona had 919 cases, dwarfing the 14 in neighboring Sonora. New Mexico reported 237 cases; in Chihuahua state, there were six.*

*The U.S.-Mexico border is the busiest in the world, with an estimated 1 million legal crossings per day. The neighbors' economies are intertwined.*

*So why is there such a big difference in cases? (Sheridan, 2020).*

Una frontera tan activa como la de Estados Unidos y México, con un millón de cruces diarios, no permite entender como nos impactó menos a México. Entre las medidas no oficiales adoptadas y que se pueden leer en redes sociales, es que el gobierno mexicano catalogaba de neumonías atípicas los casos de COVID, lo que explica claramente las diferencias de números. En una investigación de los autores del artículo, descubrimos que al inicio de la pandemia, se les prohibió a los laboratorios particulares realizar las pruebas que determinen el COVID, pronto se dieron cuenta que tal medida era criticada y permitieron que hicieran las pruebas.

La situación es grave, tanto en las repercusiones a la salud como en la economía, la del país y la de cada familia, obligar a pagar a los patrones el sueldo más allá de lo establecido por la Ley Federal del Trabajo genera un problema en la medida que la crisis se alarga, y es probable que al terminar la pandemia muchas empresas no se recuperen. También resulta dramático que las personas se queden sin un ingreso o que se vea reducido a un salario mínimo, pero en México no contamos con apoyos adicionales por el desempleo, las cuentas de las administradoras de fondos para el retiro (afores) permiten retiros muy pequeños y la modificación del presupuesto para redistribuir el ingreso y frenar obras no prioritarias, no es una facultad que recaiga en un secretario de Estado.

Las facultades del Secretario de Salud para imponer restricciones debían de armonizarse con las facultades de otras autoridades, en ese caso, las laborales y además fundar debidamente las restricciones para una verdadera limitación a la movilidad. El soporte económico y los egresos para coadyuvar a quienes perdieron su trabajo y se encuentran en situación extrema, significa modificar el presupuesto de egresos y ajustar partidas presupuestales, situación que tampoco se contempló, el silencio de los encargados de la Economía y de los recursos públicos es lastimoso, el encargado del Trabajo no tiene idea como conservar los puestos laborales, situaciones que por supuesto no corresponden al Secretario de Salud, el Estado de excepción era la verdadera medida constitucional posible, en que todas las ramas del Ejecutivo, el Legislativo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación debieron intervenir.

Ante la mala técnica legislativa, que en las facultades del Congreso otorga a un Secretario de Estado facultades de suspensión, la falta de seriedad para abordar el problema en sus inicios, la lentitud del actuar mexicano, las medidas incompletas y carentes de fundamentación, la forma discriminatoria para permitir que las empresas de capital extranjero operen en contraste con la prohibición de las mexicanas, la falta de apoyos financieros a las familias, la falta de estímulos fiscales, entre otras muchas, revela que en México, todavía no entendemos la Política de Aristóteles y le damos la flauta a vendedores de humo, reciclados del antiguo régimen que gobernó al país; como el recién fallecido Luis Eduardo Aute, podemos decir de los políticos mexicanos, que nos hablan de futuros fraternales solidarios ... más que náuseas dan tristeza.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Aristóteles. (2008). *Política*. (M. García Valdés, Trad.) Madrid, España: Editorial Gredos, S.A.U.
- Ayres, J. (29 de Apr de 2020). Surviving COVID-19: A disease tolerance perspective. *Science Advances*, Vol. 6(No. 18). doi:DOI: 10.1126/sciadv.abc1518
- Cámara de Diputados Boletín No. 2783. (13 de Dic. de 2016). *Se aprueba Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional*. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2016/Diciembre/13/2783-Se-aprueba-Ley-Reglamentaria-del-articulo-29-constitucional>
- Campos Suárez, E. (17 de marzo de 2020). ¿Confía el mundo en México en el manejo del Covid-19? *El Economista*. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/opinion/Confia-el-mundo-en-Mexico-en-el-manejo-del-Covid-19-20200317-0138.html>
- Constitución China. (04 de Diciembre de 1982). *Sistema Político de China*. Recuperado el 08 de 08 de 2011, de <http://spanish.china.org.cn/spanish/xi-zhengzhi/1.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (08 de Mayo de 2020). *Cámara de Diputados*. doi:[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Dai, W., Zhang, B., Jiang, X.-M., Su, H., & Li, J. (19 de Jun. de 2020). Structure-based design of antiviral drug candidates targeting the SARS-CoV-2 main protease. *Science*, Vol. 368(ISSUE 6497), 1331 - 1335.
- Diario Oficial de la Federación. (31 de Marzo de 2020). ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Cd. de México.
- Diario Oficial de la Federación. (24 de Marzo de 2020). ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos. Cd. de México.
- Dyer, E. (29 de Mar de 2020). Mexico's choice: Amulets or science to fight COVID-19. *CBC NEWS*. Obtenido de <https://www.cbc.ca/news/politics/mexico-s-choice-amulets-or-science-to-fight-covid-19-1.5513973>
- Forbes México. (07 de Mayo de 2020). Elektra obtiene suspensión provisional para evitar cierre de tiendas en cuarentena. *Forbes*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/negocios-elektra-obtiene-suspension-provisional-para-evitar-cierre-tiendas-cuarentena/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (17 de Febrero de 2020). Comunicado de prensa 103/20. Cd. de México. Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf)
- Kitroeff, N. (01 de Mayo de 2020). A pesar del aumento de empleados contagiados, Estados Unidos presiona a México para que permita que las plantas estadounidenses sigan abiertas. *The New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2020/05/01/espanol/mexico-fabricas-estados-unidos.html>
- Ley Federal del Trabajo. (02 de Julio de 2019). *Cámara de diputados*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)
- Marchione, M. (17 de Junio de 2020). *Estudio vincula grupo sanguíneo con gravedad de COVID-19*. Obtenido de Yahoo noticias, con información de Associated Press (AP): <https://es-us.noticias.yahoo.com/estudio-vincula-grupo-sangu%C3%ADneo-gravedad-014132814.html>

- Margadant S., G. F. (1995). *El Derecho Privado Romano. Como introducción a la cultura jurídica contemporánea* (Vigésima primera edición ed.). Naucalpan, Estado de México, México: Esfinge, S. A. de C.V.
- Medzhitov, R., Schneider, D., & Soares, M. (24 de Feb de 2012). Disease Tolerance as a Defense Strategy. *Science*, Vol. 335(Issue 6071), pp.936-941. doi:DOI: 10.1126/science.1214935
- Organización Mundial de la Salud. (27 de Abril de 2020). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- Sandoval Pérez, E. (2019). Facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para restringir o suspender el ejercicio de derechos y las garantías. *Letras Jurídicas*, 39,, 65-79. Obtenido de <http://www.letrasjuridicas.com.mx/wp-content/uploads/2019/02/R39-Art04.pdf>
- SELA. (24 de Junio de 2020). *COVID-19: Resumen de las principales medidas, acciones y políticas* . Obtenido de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe: <http://www.sela.org/media/3219723/covid-19-resumen-de-las-principales-medidas-estados-miembros-sela.pdf>
- Sheridan, M. (30 de March de 2020). Coronavirus on the border: Why Mexico has so few cases compared with the U.S. *The Washington*. Obtenido de [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/coronavirus-mexico-us-border-covid-19/2020/03/30/18ad79b2-7061-11ea-a156-0048b62cdb51\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-mexico-us-border-covid-19/2020/03/30/18ad79b2-7061-11ea-a156-0048b62cdb51_story.html)
- Troncoso, C., Pavez, M., Santos, A., Salazar, R., & Barrientos, L. (Diciembre de 2017). Implicancias Estructurales y Fisiológicas de la Célula Bacteriana en los Mecanismos de Resistencia Antibiótica. *International Journal of Morphology*, vol. 35(no. 4), 1214 - 1223. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0717-95022017000401214>
- Wadman, M., Couzin-Frankel, J., Kaiser, J., & Maticic, C. (24 de April de 2020). A Rampage Through The Body. *Science*, Vol. 368(Issue 6489).
- World Health Organization. (03 de February de 2020). *2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV). Strategic Preparedness and Response Plan*. Obtenido de <https://www.who.int/publications-detail/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus>