



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ATENCIÓN A EPIDEMIAS Y ENFERMEDADES GRAVES.**

Los que suscribimos, Diputado Benjamín Robles Montoya y Diputada Maribel Martínez Ruiz, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo a la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77, 78 y 102, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ATENCIÓN A EPIDEMIAS Y ENFERMEDADES GRAVES.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El mundo entero vive una situación de emergencia derivada de la propagación del virus Covid-19. Su impacto en países como China, Italia, España y Estados Unidos ha sido demoledor y ha provocado muertes que, lamentablemente, se cuentan por miles. El nivel de contagio del conocido como coronavirus ha sido tal, que sus sistemas de salud se encuentran en jaque debido a su incapacidad para atender a tantas personas contagiadas al mismo tiempo.

Los efectos económicos de la pandemia también han sido brutales debido a la paralización de la mayor parte de la actividad económica y de toda la cadena productiva en cientos de países. Miles de empleos se han perdido ya, pero lo peor está por venir, aún no hemos llegado al máximo nivel de crisis.

El panorama es oscuro, las expectativas son preocupantes. Se prevé una recesión comparable a la de 1929; diversas voces consideran que se trata de la mayor situación de contingencia desde la Segunda Guerra Mundial.

México, por supuesto, no está exento de la situación de emergencia; se ha declarado ya como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (covid-19); se han definido también acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria, se anunciaron una



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

serie de medidas económicas, entre otras acciones. La Secretaría de Salud diariamente realiza conferencias de prensa para informar a la población sobre los avances de la epidemia en el país, así como la fase en la que nos encontramos.

El gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador ha actuado con oportunidad, prudencia y sensibilidad en la atención de la contingencia. Ha determinado medidas de manera paulatina, conforme al avance de la epidemia en el país, procurando no infundir pánico en la población ni cancelar de golpe la actividad económica, lo que habría sido devastador para miles y miles de mexicanas y mexicanos.

Lamentablemente, tal prudencia ha sido tomada como pretexto por los detractores del Gobierno de la Cuarta Transformación y del Presidente López Obrador para golpearlo políticamente en medios de comunicación, redes sociales y por cualquier forma posible, pretendiendo acusarlo de no actuar adecuadamente ante la contingencia.

Una vez más se exhibió el oportunismo y la mezquindad de muchos políticos de oposición, empresarios, periodistas, líderes de opinión y demás personajes, que pretendían infundir pánico en la población para tratar de orillar al gobierno a limitar los derechos de las personas, cancelar la actividad económica y hundir al país, desde ya, en una crisis económica de la cual pudieran después culpar al gobierno.

Un ejemplo del golpeteo político de los detractores del Gobierno de la Cuarta Transformación tuvo lugar cuando diversos actores políticos, periodistas, líderes de opinión e incluso académicos, alzaron la voz en diversos medios para cuestionar al Presidente López Obrador por no haber convocado al Consejo de Salubridad General y exigirle públicamente que lo hiciera, argumentando que dicho Consejo es la autoridad encargada de definir las medidas para hacer frente a las situaciones de epidemia o enfermedad grave.

Sin embargo, ese argumento es absolutamente falso. El Consejo de Salubridad General no es la autoridad facultada constitucional ni legalmente para dictar las medidas a seguir en caso de epidemias o enfermedades graves, como el caso que actualmente vivimos con el virus Covid-19.

El Consejo de Salubridad General es un órgano colegiado que tiene fundamento en la Base 1a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra estatuye:



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

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

Por su parte, la Ley General de Salud establece en su artículo 15 la naturaleza jurídica e integración del Consejo, así como la forma de designación y remoción de sus integrantes, mientras que el artículo 16 señala que la organización y funcionamiento del Consejo se regirá por su reglamento interior. Asimismo, el artículo 17 establece las facultades del Consejo.

Por lo que respecta al Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, su artículo 9 establece las atribuciones de dicho órgano, que incluyen las establecidas por el artículo 17 de la Ley General de Salud, junto con otras que sólo prevé dicho Reglamento.

Pues bien, de la lectura de las cuatro Bases que conforman la fracción XVI del artículo 73 constitucional, así como de los artículos 17 de la Ley General de Salud y 9 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General (y en general de la lectura íntegra de estos dos últimos ordenamientos) no se desprende ni una sola atribución de dicho Consejo para determinar, definir, decretar o dictar las medidas en caso de epidemia o enfermedad grave.

Pero vayamos por partes; en principio, la Base 1a. de la fracción XVI del artículo 73, misma que citamos textualmente párrafos antes, únicamente señala que el Consejo de Salubridad General depende directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y que sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. Es necesario hacer hincapié en que, aunque claramente se señala la obligatoriedad de sus resoluciones, no se señala expresamente que pueda decretar las medidas en caso de epidemia o enfermedad grave.

Siguiendo con la fracción XVI del artículo 73 constitucional, la Base 2a. mandata que *“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”.* En este punto es necesario observar que la autoridad encargada de dictar las medidas preventivas es la Secretaría de Salud, pero también debemos enfatizar que se refiere a medidas de carácter preventivo, es decir, antes de que suceda la situación de epidemia o enfermedad grave o exótica, por lo tanto, el texto constitucional resulta insuficiente para interpretar con absoluta certeza cuál es la autoridad encargada de determinar las medidas para atender una situación de



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

epidemia o enfermedad grave que ya se encuentre en curso, es decir, que ya haya superado un etapa de prevención.

Vayamos ahora a la Ley General de Salud. Como señalamos párrafos atrás, la figura del Consejo de Salubridad General está previsto en los artículos 15, 16 y 17. Es este último el que establece las atribuciones del Consejo, enumeradas en las fracciones I a la IX. De la lectura de cada una de dichas fracciones no se desprende ni una sola atribución expresa para determinar, definir, decretar o dictar las medidas en caso de epidemia o enfermedad grave.

Más aun, en ninguna de las fracciones ni en ninguna otra parte de dicha Ley, siquiera se le otorgan facultades en materia de epidemias y enfermedades graves. El artículo 148 únicamente faculta a las autoridades sanitarias competentes (sin que haya sustento legal para interpretar que el Consejo de Salubridad General es una de ellas) *“para utilizar como elementos auxiliares en la lucha contra las epidemias, todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y los reglamentos aplicables”*. Así también el artículo 152 señala que *“Las autoridades sanitarias podrán ordenar, por causas de epidemia, la clausura temporal de los locales o centros de reunión de cualquier índole”*.

Únicamente del artículo 140 se desprende una facultad del Consejo para expedir disposiciones, pero esto es tratándose de enfermedades transmisibles que no necesariamente constituyen epidemias o enfermedades graves.

Por otra parte, el Título Décimo, Acción Extraordinaria en Materia de Salubridad General, integrado por los artículos 181 al 184, tampoco faculta al Consejo de Salubridad General para determinar medidas en caso de epidemias y enfermedades graves. De hecho, el artículo 181 reproduce el mandato constitucional a la Secretaría de Salud de dictar medidas para prevenir (y añade *combatir*) los daños a la salud causados por epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe, a reserva de la posterior sanción del Presidente. De igual forma, el artículo 183 establece la facultad del Ejecutivo Federal para declarar, mediante decreto, la región o regiones amenazadas que quedan sujetas, durante el tiempo necesario, a la acción extraordinaria en materia de salubridad general y señala que, cuando hubieren desaparecido las causas que hayan originado la declaración, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que declare terminada dicha acción. Finalmente, el artículo 184 dispone que *“La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud...”*.



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

Cabe señalar que, dentro de este Título Décimo, la única atribución que expresamente se le otorga al Consejo de Salubridad General se encuentra en el artículo 182 y se refiere a casos de emergencia causados por deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población, pero no define cuál será la intervención que tendrá el Consejo, sino que genéricamente habla de “...la intervención que corresponda al Consejo de Salubridad General...”.

Tenemos, pues, que la Ley General de Salud, al igual que la Constitución, no faculta al Consejo de Salubridad General para determinar, definir, decretar o dictar las medidas en caso de epidemia o enfermedad grave.

Vayamos ahora al Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. Lo primero que debemos hacer notar es que se trata de un Reglamento elaborado por el propio Consejo y sometido a la aprobación del Presidente de la República para su expedición.

Su artículo 9, conformado por un total de veinticuatro fracciones, es el que establece las facultades del Consejo. Entre ellas se encuentran las nueve atribuciones señaladas en el artículo 17 de la Ley General de Salud, así como otras que únicamente prevé el Reglamento en cuestión.

Pues bien, ninguna de las veinticuatro fracciones faculta al Consejo para determinar, definir, decretar o dictar medidas en caso de epidemia o enfermedad grave. La única facultad que expresamente se le otorga en esa materia la encontramos en la fracción XVII, que a la letra establece:

*“XVII. Aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el Consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria;”.*

De la lectura de dicha fracción se desprende que el Consejo únicamente tiene la facultad de aprobar y publicar la declaratoria de enfermedad grave que sea causa de emergencia o atente contra la seguridad nacional, justificando la necesidad de atención prioritaria, es decir, su facultad consiste en declarar como grave una enfermedad, argumentando y sustentando las razones por las que la considera como tal y el impacto que puede generar. Pero eso no implica que dicte las medidas para atender la enfermedad, pues no se le faculta expresamente para ello. Dicho en



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

palabras sencillas, el Reglamento le faculta para decir que una enfermedad es grave y por qué, pero no para decir qué hacer. Finalmente es necesario hacer notar que, en el resto del Reglamento, ni siquiera se vuelve a utilizar la expresión *enfermedad grave* y la palabra *epidemia* no es utilizada ni una sola vez.

En conclusión, ni la Constitución, ni la Ley General de Salud, ni el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General facultan a dicho Consejo para determinar, definir, decretar o dictar las medidas en caso de epidemia o enfermedad grave. Tampoco es posible interpretar norma alguna en el sentido que le faculte para tal fin y debemos tener presente el principio de legalidad básico de nuestro orden jurídico nacional por el cual la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que expresamente le facultan las leyes.

A otra conclusión no es posible llegar.

Ahora bien, nuestra conclusión queda implícitamente confirmada con el contenido del “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)”, expedido por el propio Consejo de Salubridad General y publicado en el Diario Oficial de la Federación en su edición vespertina del 30 de marzo de 2020, cuyo resolutivo Segundo señala:

*“Segundo. La Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia prevista en el numeral anterior”.*

Es decir, el propio Consejo, consciente o no de que carece de atribuciones para dictar las medidas, señala que será la Secretaría de Salud la encargada de hacerlo.

Mintieron quienes una y otra vez pregonaron por cualquier medio a su alcance que el Presidente López Obrador debía convocar al Consejo de Salubridad General porque este es la instancia encargada de determinar las medidas a seguir para hacer frente a la epidemia derivada del virus Covid-19.

Mintieron, por ignorancia o por malicia, pero mintieron.

La presente iniciativa de reforma constitucional forma parte de una propuesta integral que incluye también, por separado, una iniciativa de reforma a la Ley General de Salud, con el propósito de clarificar la competencia del Consejo de Salubridad General en materia de epidemias y enfermedades graves, preservando su actual atribución de aprobar y publicar la declaratoria de enfermedad grave que sea causa de emergencia



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

o atente contra la seguridad nacional, pero añadiendo que será una instancia asesora del Ejecutivo Federal en la definición de las medidas a seguir en casos de epidemias y enfermedades graves. De esa manera, quedará claro que el Ejecutivo Federal, directamente o través de la Secretaría de Salud, según corresponda en los términos que señale la ley, es el único facultado para determinar las medidas, con la responsabilidad que ello conlleva.

Específicamente, la presente iniciativa propone la adición de un párrafo segundo a la Base 1a. de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, para señalar que el Consejo de Salubridad General tendrá la facultad de realizar la declaratoria de epidemia o enfermedad grave en los términos que señale la ley, y que será una instancia asesora del Ejecutivo Federal en la determinación de las medidas a adoptar. De esta manera quedará plasmado en el texto constitucional, con toda claridad, que la determinación de las medidas corresponde al Ejecutivo Federal.

De igual forma, proponemos una modificación al primer párrafo y la adición de un segundo párrafo a la Base 2a., para distinguir entre la etapa de prevención de una epidemia o enfermedad y el momento en que ya se encuentra en curso. Ello, con el fin de establecer que, en la etapa preventiva, la Secretaría de Salud dictará las medidas necesarias a reserva de que posteriormente sean sancionadas por el Presidente de la República, mientras que cuando la epidemia o enfermedad grave se encuentre en curso, será el propio Presidente, directamente o a través de la Secretaría de Salud, el que dicte las medidas para atender la situación, lo cual hará con la asesoría del Consejo de Salubridad General, en una interpretación armónica con la reforma que proponemos a la Base 1a.

Por lo expuesto proponemos el siguiente:

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

### **PROYECTO DE DECRETO**

**Artículo Único.** Se reforma la Base 2ª, se adicionan un segundo párrafo a la Base 1ª y un segundo párrafo a la Base 2ª; todos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

**I. a XV. ...**



## **Benjamín Robles Montoya Diputado Federal**

**XVI. ...**

**1a. ...**

**En caso de epidemias, enfermedades de carácter grave o emergencias sanitarias, realizará la declaratoria correspondiente en los términos que señale la ley y asesorará al Presidente de la República en la determinación de las medidas a adoptar.**

**2a. En caso de peligro de epidemias, enfermedades de carácter grave, invasión de enfermedades exóticas en el país o emergencias sanitarias, 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.**

**Cuando las epidemias, enfermedades o emergencias a que se refiere el párrafo anterior se encuentren en curso, el Presidente de la República, directamente o a través de la Secretaría de Salud, dictará las medidas necesarias para atender la situación.**

**3a. y 4a. ...**

**XVII. a XXXI. ...**

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá realizar, dentro de un plazo de 60 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las modificaciones a la legislación federal que resulten necesarias para adecuarla al contenido del presente decreto.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los catorce días del mes de abril de dos mil veinte

**DIP. BENJAMÍN ROBLES MONTOYA**

**DIP. MARIBEL MARTÍNEZ RUIZ**



# **Benjamín Robles Montoya**

## **Diputado Federal**