

# Estado de emergencia por acuerdo

## State of emergency by agreement

**Diego Valadés**  
Investigador Emérito,  
Instituto de Investigaciones  
Jurídicas, UNAM  
<valades@unam.mx >

Journal of Economic Literature (JEL):  
K, K32,, I18

Palabras clave:  
Derecho y Economía  
Leyes sobre medio ambiente,  
salud y seguridad  
Política gubernamental  
Regulación  
Sanidad pública

Keywords:  
Law and Economics  
Environmental, Health  
and Safety Law  
Government Policy  
Regulation  
Public Health

Fecha de recepción:  
19 de mayo de 2020  
Fecha de aceptación:  
16 de junio de 2020

### Resumen

Se examinan los principales instrumentos jurídicos aplicados por el gobierno mexicano para contender con la pandemia Covid-19, señalando diversos aspectos de su inconstitucionalidad. Se subraya que este fenómeno obedece a un progresivo alejamiento de la norma y la normalidad en México.

### Abstract

A checking of the principal instruments the Mexican Government has used to deal with the Covid-19 pandemic, signaling different aspects of their unconstitutional character. It is stressed that this phenomenon obeys a progressive remoteness to rule and legality in Mexico.

### Acuerdos administrativos y facultades legislativas

**E**l *acuerdo* es una figura de derecho administrativo. En 1917 la Constitución aludía a “los reglamentos, decretos y órdenes” del presidente, y en 1981 se introdujeron los “acuerdos”, a continuación de los decretos y antes de las órdenes. “Acuerdo” es una polisemia en el derecho mexicano, como se verá adelante.

En el texto original de la Constitución era posible distinguir el significado de cada uno de los elementos mencionados. El reglamento correspondía al desarrollo de una norma emanada del Congreso, el decreto consistía en reglas elaboradas y promulgadas por el presidente, y la orden era un comando dirigido a alguna autoridad subalterna. Este conjunto de instrumentos dio lugar a la multiplicación de actos legislativos presidenciales. Para superar el desorden se hizo necesaria una reforma al artículo 49 constitucional en 1938, a iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, quien denunció el abuso en la emisión de decretos en detrimento de las facultades congresuales.

# 393

La fuerza concentradora del poder presidencial no se avino a los límites impuestos por esa reforma, y se encontró un mecanismo para eludir la restricción. La incorporación y desarrollo del “acuerdo” permitió que los presidentes dispusieran de un mecanismo no regulado que ha resultado muy útil para ejercer facultades normativas ajenas al control político.

La figura del acuerdo en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* tiene diversas acepciones: providencia con efectos para terceros; disposición con alcance interno en un cuerpo colegiado; mecanismo asociativo entre dos o más instituciones para la consecución de un fin compartido; regla de organización o funcionamiento interior de un organismo público; medida provisoria procesal o procedimental. En el orden internacional suele ser usado como sinónimo de un tratado o como un elemento preliminar para alcanzarlo. Como se puede apreciar por la multiplicidad de significados, es una figura jurídica acerca de la cual se hace necesario aportar criterios que delimiten sus posibles contenidos y que establezcan un mínimo de formalidades, de manera que no siga siendo un mecanismo más de la discrecionalidad política.

La proliferación de los acuerdos se hizo ostensible durante la crisis sanitaria porque adquirió las características de legislación de emergencia de fuente administrativa, contraviniendo al artículo 49 constitucional. Este precepto prescribe:

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

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

El artículo 29 regula la forma y el alcance del estado de excepción. No ha sido aplicado después de la Segunda Guerra Mundial. Esto no obstante desde entonces se han registrado abundantes casos limitando de facto derechos fundamentales. En cuanto al 131, se refiere a las facultades presidenciales para establecer gravámenes y cuotas en los movimientos comerciales. Para eludir la aplicación de esas disposiciones la emisión de *acuerdos* se convirtió en un sucedáneo de las facultades extraordinarias para legislar.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* carece de una sección de definiciones, lo que propicia la utilización de una misma voz con diferentes significados. Es el caso de *acuerdo* que tiene al menos las siguientes acepciones: provisión presidencial de carácter específico (artículos 7º, 21, 41); provisión presidencial de carácter general (artículo 43); instrucción interna de una

dependencia gubernamental dirigida a funcionarios en particular (artículo 16); resolución del órgano de gobierno de una empresa o de un organismo del Estado (artículo 46); convenio entre diferentes entes públicos (artículo 30); resolución colectiva (artículo 32); convenio internacional (artículo 38).

En su sentido más amplio al *acuerdo* se le da un carácter equiparable al de decreto. Es lo que sucede con el artículo 43 de la Ley, que se refiere a las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo. En su fracción XI establece que corresponde a esa Consejería: “Ejercer, cuando así se lo haya solicitado algún Secretario de Estado, y atendiendo a las *leyes reglamentarias* y a los *acuerdos generales* que al efecto emita el Presidente de la República, ...” Aquí las leyes reglamentarias y los “acuerdos generales” están mencionados como bases de actuación vinculantes que contienen directivas aplicables a la totalidad de la administración.

La utilización de los *acuerdos* facilita las decisiones de contenido normativo, aunque carece de regulación constitucional o legal. Su desarrollo empírico se hace evidente en la media docena, como mínimo, de aplicaciones diferentes que aparecen en la mencionada Ley de la Administración Pública. De esta manera se generó una práctica legislativa propiciada por las condiciones hegemónicas del ejercicio del poder y por la extrema concentración de facultades de las que está investido el presidente de la República. No debe pasarse por alto que esa Ley fue publicada en 1976, en un momento cenital de la hegemonía de partido.

En el sistema constitucional mexicano no existe el órgano colectivo denominado *gobierno* y, como dispone el artículo 80 constitucional, la totalidad del poder ejecutivo recae en una sola persona. La Constitución hace varias referencias a *gobierno* como función, mas no define al órgano. La concentración de potestades, por ende, resulta de manera directa del sistema constitucional.

Varios ejemplos recientes ilustran la utilización de la modalidad legislativa del *acuerdo*. Uno es el que militariza la función civil de la policía; otro es el conjunto de decisiones relacionadas de manera directa con la pandemia, ninguna de las cuales pasó por el Congreso y ni siquiera con posterioridad a la emergencia tendrán que ser sometidas al conocimiento y valoración de los representantes de la Nación.

### **Decretos y acuerdos acerca de la pandemia**

El 24 de marzo (2020) el presidente de la República emitió un decreto ratificando un acuerdo de la misma fecha expedido por el secretario de Salud, conforme al artículo constitucional 73-XVI, estableciendo las medidas en materia de vigilancia epidemiológica y las relacionadas con la prevención y el control de riesgos asociados al Covid-19.

El precepto constitucional mencionado presenta una redacción extravagante desde 1917 pues dentro las facultades del Congreso fue incluida la fracción XVI que alude a las funciones del Consejo de Salubridad General, “dependencia directa del presidente de la República”, y de la Secretaría de Salud (en su origen Departamento de Salud), también una oficina presidencial. Al margen de este error de origen, se faculta a esa Secretaría para dictar disposiciones que deben ser “obedecidas por las autoridades administrativas del país”.

El efecto de esa fracción del artículo 73 constitucional es que, con motivo de las epidemias y pandemias, un órgano auxiliar del presidente se transforma en autoridad inimpugnable en todos los ámbitos administrativos del país. Sin embargo el acuerdo expedido por el secretario de salud no se limitó a dar órdenes a las autoridades administrativas; también las impuso a las judiciales y a los órganos de representación política, además de extenderlas a los sectores social y privado. En esto contravino la norma constitucional y ejerció *de facto* acciones sólo posibles mediante el artículo 29 constitucional, usurpando facultades reservadas al presidente de la República previa autorización del Congreso de la Unión.

El artículo 2º del acuerdo del secretario de Salud ordenó que las “medidas preventivas” fueran aplicadas de manera obligada por “los sectores público, social y privado”. Entre tales medidas incluyó la suspensión de actividades en centros educativos y de trabajo, en espacios públicos y en “otros lugares concurridos”, “de los sectores público, social y privado”. Este es un caso extraordinario en el que una sola persona se arrogó la potestad de paralizar un país entero. La inconstitucionalidad del acuerdo es evidente; el documento no resiste siquiera un análisis de sentido común.

Es inobjetable que la Constitución ordena que las determinaciones del secretario de Salud en el marco de una emergencia sanitaria sean “obedecidas por las autoridades administrativas del país”, sólo que los congresos y los tribunales no son “autoridades administrativas”, como tampoco lo son los sindicatos, las fábricas, los comercios, ni las familias o las personas. No hay posibilidad alguna de entender la facultad constitucional en el sentido que la aplicó el secretario de Salud. Tuvo como efectos inmovilizar los órganos del poder, frenar la actividad económica nacional e impedir la realización del trabajo, salvo en las áreas que el propio acuerdo determinó.<sup>1</sup>

1 ACUERDO del secretario de Salud por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de marzo de 2020. Artículo 2º c: “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, supermerca-

Una medida de esa magnitud, contraria a la letra expresa de la Constitución, implica el riesgo de desconstitucionalizar al país. Es difícil encontrar otro ejemplo de una violación tan evidente y de una aceptación tan obsecuente. Esto último da una idea de la magnitud del impacto emocional significado por el surgimiento de la pandemia, pero también de la valoración decreciente de la Constitución. Desde un punto de vista de sociojurídico es un ejemplo de la tendencia anómica que vive México. El derrotero corresponde a un proceso acumulativo iniciado décadas atrás y acentuado en los lustros más recientes.

Las acciones extraordinarias fueron reforzadas mediante un decreto presidencial del 27 de marzo. De manera escueta se establecieron cuatro grandes acciones encaminadas a combatir los efectos de la pandemia Covid-19 y todas encomendadas a la Secretaría de Salud. La primera consistió en la facultad de “utilizar como elementos auxiliares todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y en las colindantes” (artículo 2º). Aquí llamó la atención que el presidente autorizara a una dependencia suya para hacer uso de los “recursos médicos” de los ámbitos social y privado. Por este tipo de recursos podían entenderse instalaciones, equipos, medicamentos e incluso personal.

Una facultad de ese calibre no encuentra soporte constitucional en las normas invocadas como fundamento del decreto: la facultad reglamentaria del presidente (art- 89-I), la obligación con cargo al Estado de proteger la salud de los mexicanos (art. 4º), y las disposiciones relacionadas con el Consejo de Salubridad General y de la propia Secretaría de Salud (art. 73-XVI). En el primer caso, porque no reglamentó ley alguna; en el segundo, porque el deber de proteger la salud está referido sólo a los órganos del Estado, y en el tercero porque la Constitución limita la obligatoriedad de las decisiones de la Secretaría a “las autoridades administrativas del país”. El decreto impuso limitaciones al derecho de propiedad y a la libertad de trabajo. Si bien se justificaban a la luz de la emergencia, debieron ser objeto de una declaratoria prevista por la Constitución en el artículo 29.

Enseguida el decreto presidencial facultó a la Secretaría para “adquirir todo tipo de bienes y servicios, a nivel nacional o internacional, entre los que se encuentran, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla”. El decreto sólo fue refrendado por el titular de la Secretaría de Salud, que carece de facultades para transferir y disponer de los recursos presupuestarios requeridos con motivo las adquisicio-

nes no previstas y de atribuciones para modificar los procedimientos legales correspondientes a las licitaciones. Conforme al artículo 92 constitucional, para que ese decreto hubiera sido obedecido debieron haberlo refrendado también los titulares de las secretarías de Hacienda y de la Función Pública.

En cuanto a “importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto”, el decreto incluyó, como en el caso anterior, un asunto que no incumbe a la Secretaría de Salud, por lo que se trasgrede lo previsto por la Constitución y por diversas leyes, entre ellas la de la Administración Pública Federal, al dar a Salud facultades expresas de Hacienda y de Economía, amén de que con el conjunto de disposiciones contenidas en el decreto alteró las previsiones presupuestarias aprobadas por la Cámara de Diputados.

Irregular fue, asimismo, la cuarta facultad conferida a la Secretaría de Salud: “llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la especulación de precios y el acopio de insumos esenciales necesarios de los bienes y servicios a que se refiere la fracción II del presente artículo”.

Un descuido llevó a que tres días más tarde, el 30 de marzo, la Jefa de Gobierno de Ciudad de México expidiera un decreto calcado del presidencial, con lo que llegó al extremo de facultar a la Secretaría de Salud y al Sistema de Aguas de la capital del país para “Importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto”. Por decisión propia la Jefa de Gobierno asumió y delegó atribuciones federales, lo que dejó ver la ligereza con la que se afectó el ordenamiento jurídico en un momento en que se requería el mayor cuidado posible en las decisiones adoptadas.

Tres días después de que el secretario de Salud promulgara su acuerdo, el Consejo de Salubridad General emitió a su vez otro<sup>2</sup> conteniendo dos artículos, el primero declarando la emergencia sanitaria y el segundo facultando a la Secretaría para determinar “todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia”. En otras palabras, la Secretaría actuó antes de que fuera declarada la emergencia. Pero esto no fue todo. Esta declaratoria de emergencia se pretendió fundamentar en diversos preceptos de la Ley General de Salud: el artículo 3º, fracción XV, que indica que la materia sanitaria incluye la prevención y el control de enfermedades transmisibles; el 4º, fracción II, donde se dice que el Consejo es una autoridad sanitaria; el 17,

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, marzo 30 de 2020.

fracción IX, donde se faculta al Consejo a ejercer “Las demás [facultades] que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley”; el 134 fracciones II y XIV, que de manera respectiva indican que la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, dentro de sus ámbitos de competencia, llevarán a cabo acciones de vigilancia epidemiológica y de prevención y control de la influenza epidémica y de “las demás” que determine el Consejo de Salubridad General; el 140, que a la letra dispone: “Las autoridades no sanitarias cooperarán en el ejercicio de la acción para combatir las enfermedades transmisibles, estableciendo las medidas que estimen necesarias, sin contravenir las disposiciones de esta Ley, las que expida el Consejo de Salubridad General y las normas oficiales mexicanas que dicte la Secretaría de Salud”, y el 141, que dice: “La Secretaría de Salud coordinará sus actividades con otras dependencias y entidades públicas y con los gobiernos de las entidades federativas, para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles.”

Ninguna de las disposiciones legales invocadas faculta al Consejo para emitir una declaración de emergencia sanitaria, pues la Constitución sólo dice, con relación a ese Consejo, en el artículo 73-XVI:

- 1<sup>a</sup>. 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.
- 4<sup>a</sup>. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Como se puede apreciar, ni en la Constitución ni en la Ley existe norma alguna que atribuya al Consejo facultades para establecer una emergencia sanitaria ni para habilitar a la Secretaría de Salud a actuar en consecuencia. En cambio el artículo 73-XVI de la Constitución señala:

- 2<sup>a</sup> 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.

A su vez la Ley General de Salud, en su artículo 181 dispone:

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.

¿Qué sucedió? ¿Por qué tantas y tan graves confusiones? La respuesta no está en la impericia jurídica, que no es razonable que la haya en funcionarios experimentados; el problema de fondo es la exacerbación de un régimen construido a partir de una premisa que resulta incompatible con una sociedad democrática madura: la del verticalismo político.

### Normativa arcaica en una sociedad plural

La acción extraordinaria en materia de salubridad está prevista en la Ley de manera muy amplia. Este es el texto:

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 estos 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.<sup>3</sup>

En ese artículo se hace evidente que las atribuciones en cuanto a la emergencia corresponden a la Secretaría, no al Consejo.

La Ley General fue elaborada a partir de 1982 y publicada en 1984, en un contexto cultural que ya se ha modificado de manera radical. Cuatro décadas atrás México vivía una realidad muy distinta a la que prevalece al inicio de la tercera década del siglo XXI. Entonces regía la extrema concentración de facultades pues el pluralismo constitucional se encontraba en una fase incipiente. Hoy es una realidad sociopolítica que contrasta con la estructura jurídico-política todavía imperante. Aunque hay muchas otras expresiones de tal contradicción, ninguna como la actual se había hecho tan ostensible por sus efectos sobre la vida cotidiana de la totalidad de la población.



Uno de los datos que corrobora el deterioro perceptual respecto del ordenamiento es el elevado nivel de desobediencia de la orden de aislamiento domiciliario, que a su vez tuvo un impacto adverso en cuanto a la velocidad y la dimensión del contagio, y en la consecuente letalidad del Covid-19. México se situó entre las tasas más altas del planeta.

Como se aprecia en la transcripción del artículo 184 de la Ley de Salud, no se prevé la participación del Congreso. En la realidad política, jurídica y cultural de los años ochenta del siglo anterior podía entenderse semejante omisión. La reforma política de 1977 estaba comenzando a fraguar y su consolidación requirió numerosos ajustes sucesivos a lo largo de las dos décadas siguientes, conforme a un estilo gradualista muy favorecido en México. Sólo que la tendencia incremental se interrumpió a partir de 2000, con escasas excepciones, como la inclusión constitucional de la pregunta y la interpelación parlamentarias y del gobierno de coalición, que todavía no se practican, y la reelección congresual, que puede hacerse intrascendente por falta de reglamentación. Empero, subsiste el problema medular de un régimen de gobierno unipersonal, sin controles internos y con controles políticos externos muy débiles.

Esa normativa arcaica no encaja en la normalidad actual. En una sociedad plural y en un mundo híper comunicado la presencia de una estructura de gobierno unipersonal es un anacronismo. La complejidad de los asuntos de Estado y de gobierno; la multiplicación creciente de grupos formales e informales que exigen ser escuchados, y la diferenciación de posiciones y actitudes políticas basadas en el ejercicio de las libertades, no se pueden procesar concentrando el poder a la manera antigua. Más allá de cualquier argumento doctrinario, la disfuncionalidad de la *monocracia* está a la vista y tiene efectos nocivos para la vida individual y colectiva. Incluso en Estados Unidos, cuna del sistema presidencial, han hecho crisis las formas anticuadas del ejercicio del poder.

La inercia de concentración se realimenta por la ausencia de controles políticos e incluso administrativos. La Secretaría de Salud no se conformó con aplicar los términos del artículo 184, sino que legisló en su propio beneficio. En el acuerdo del secretario del 27 de marzo dice, sin ambages, que “además de lo previsto por el artículo 184” se adoptan “las acciones extraordinarias siguientes”. En otras palabras, asumió facultades legislativas de forma directa y expresa.

La Constitución es clara: sólo proceden las facultades extraordinarias para legislar en los términos de los artículos 29 y 131, y en ambos casos sólo las puede ejercer el presidente de la República. Con ese acuerdo el secretario de Salud se erigió en autoridad suprema del país.

El 14 de mayo (2020) el secretario de Salud publicó un nuevo acuerdo con múltiples objetivos: establecer una estrategia para la reapertura de actividades sociales y económicas; introducir un *semáforo* sanitario y adoptar acciones extraordinarias. Ese día la cifra de fallecimientos a causa del Covid-19 fue de 294. Se determinó que a partir del 1º de junio podrían reanudar sus actividades las industrias de la construcción y las fábricas de equipos de transporte, así como la minería. El 3 de junio el reporte de fallecidos fue de 1,091 personas. Las decisiones fueron procesadas conforme a datos de manejo reservado y sin escuchar el parecer de expertos ajenos a la administración ni de las entidades federativas. Un caso más de ejercicio muy concentrado del poder.

La emergencia sanitaria demuestra que también es necesario atender la emergencia institucional de México.

**Addenda de ECONOMÍAunam**

*Aspectos jurídicos aclaratorios relacionados al combate de la pandemia del coronavirus<sup>1</sup>*

El Constituyente de 1917 estableció el Consejo de Salubridad General dependiente de la presidencia de la República (artículo 73, fracción XVI) con el propósito de disponer de un mecanismo constitucional creado para actuar prontamente como autoridad sanitaria.

El Consejo es un órgano constitucional con la facultad de emitir disposiciones obligatorias de carácter general en toda la República, sin intervención de ninguna otra autoridad administrativa, a fin de proteger mejor la salud de los mexicanos. En el cumplimiento de sus funciones, el Consejo debiera contar con independencia presupuestaria suficiente para garantizar la eficacia en su actuación, además, de las herramientas normativas necesarias a fin de que las disposiciones que emita incidan en la configuración de las políticas de Estado.

A lo largo de los casi 100 años de existencia del Consejo, el trato normativo que se le ha otorgado en los distintos códigos, reglamentos y leyes no ha consolidado la intención primaria del Constituyente: Hasta la pandemia, el Consejo no se había establecido como un órgano constitucional con nivel jerárquico análogo al de la Secretaría de Salud. Lo anterior, aunque dispone de facultades constitucionales para incidir en diferentes ámbitos relacionados con la salud pública de nuestro país. El actual Consejo tiene espacios acotados en el ámbito de su reglamentación y, en muchos casos, no se han usado las facultades que le otorga el texto constitucional.

En resumen, a la par de la Secretaría de Salud, el gobierno cuenta con un Consejo de Salubridad con facultades y deslindes acaso imperfectamente especificados entre ambos. Esos hechos son resultado de circunstancias históricas y soluciones pragmáticas orientadas a atender problemas críticos de la salud nacional, sin recurrir a la suspensión de garantías consagradas en el artículo 29 de la propia Constitución.

En términos más generales, es opinión de la revista *ECONOMÍAunam* que la falta de desarrollo institucional y jurídico en torno a varios pronunciamientos y tesis de la Constitución de 1917 explica, como en este caso, el recurso a expedientes especiales como el de los acuerdos ejecutivos cuando circunstancias apremiantes de orden social y político así lo exigen.

<sup>1</sup> El contenido, las ideas, de este pequeño apartado aclaratorio se alimentaron sustancialmente del texto de José Ramón Cossío, *et al* (2013), Reflexiones Generales sobre el Consejo de Salubridad General, *Gaceta Médica de México*, 149: 356-362.