

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA**COVID-19 Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO¹**por **Daniel Barceló**

Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

I. ¿QUÉ NIVELES DE GOBIERNO Y QUÉ INSTITUCIONES SE ENCARGAN DE LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS Y LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA?

El sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano del siglo XIX, se inspiró en el modelo estadounidense de lista expresa de competencias de los poderes federales por una parte, y por otra de competencias reservadas a los Estados mediante la llamada “cláusula residual”. Pero el federalismo dual del siglo XIX ha dado paso a un sistema de distribución de competencias, que en su gran mayoría son concurrentes al día de hoy. La concurrencia se produce tanto en la función legislativa como en la ejecutiva. La materia de salud es concurrente (Art. 73, fracción XVI Constitución, véase anexo).

¿Qué pertenece a cada orden de gobierno? La concurrencia tanto legislativa como ejecutiva se distribuye entre la Federación y los Estados mediante una “Ley General de Salud” que aprueba el Congreso Federal, y cuya ejecución ésta última distribuye entre la administración pública federal y la administración pública de cada Estado. Es decir, es una Ley y no la Constitución directamente la que hace la delimitación de competencias. La Ley General de Salud condiciona las competencias legislativas y ejecutivas de los Estados, y le atribuye al gobierno federal la coordinación de la gestión sanitaria multinivel en todo momento, competencia que se torna más intensa cuando se manifiesta una epidemia o una situación de emergencia sanitaria internacional.

La Constitución mexicana prevé la declaratoria de emergencia sanitaria, como facultad exclusiva del gobierno federal sin intermediación del Congreso. Una vez declarada el Presidente puede restringir derechos fundamentales y libertades públicas por decreto. Y además cabe destacar que el Congreso no cuenta con un poder constitucional de control del gobierno durante una pandemia, es decir, el Senado no puede llevar a cabo un control territorializado sobre cómo se gestiona la pandemia en cada Estado. Aún hay que añadir que en México el Senado no participa en la aprobación anual del presupuesto -o en sus reformas- ya que es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Esto último abre la puerta a la discrecionalidad del Presidente en el otorgamiento de apoyos económicos a los Estados gobernados por su mismo partido político, para reducir el impacto sanitario y económico de la pandemia. (Y reitero y subrayo: El Senado no controla al Presidente en tiempo real).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ahora bien, existe un control dentro del propio Poder Ejecutivo federal dispuesto por la Constitución para la gestión de las emergencias sanitarias. La Constitución, desde 1917, creó el “Consejo de Salubridad General”, precisamente para el control de epidemias. El Consejo es un cuerpo colegiado integrado por científicos de la medicina que tiene la obligación de emitir recomendaciones al Presidente de la República y al Secretario de Salud sobre las acciones que se deben tomar para la contención de una epidemia. El Consejo tiene incluso la potestad de emitir normas de obligado cumplimiento en toda la República en una situación de emergencia sanitaria, que alteran el orden jerárquico de las fuentes del derecho para tiempos de normalidad. ¿Cómo ha operado este Consejo establecido en la Constitución durante la pandemia C19?: No ha operado. Es percepción generalizada entre las oposiciones en el Congreso, los medios de comunicación y la academia que el Presidente de la República lo ha ignorado y en su lugar ha confiado la vocería y aún las decisiones de política sanitaria en un solo individuo, el Subsecretario de Atención y Prevención de la Salud del gobierno federal.

Existen mecanismos de coordinación intergubernamental en la Constitución y en la Ley General de Salud. La coordinación no ha sido el problema, sino la toma de las decisiones centrales sin participación de los Estados. En México hay “Executive Federalism”, pero no “Parliamentary Federalism”.

II. ¿CÓMO HAN GESTIONADO/IMPLEMENTADO LAS MEDIDAS ESTAS UNIDADES EN RESPUESTA A LA EMERGENCIA DE LA COVID-19?

La política del Presidente de la República desde el inicio de la pandemia hasta el día de hoy se ha mantenido inalterada, tanto en el aspecto sanitario como en el económico. Todo ello sin consensuarlo con las demás fuerzas políticas representadas en el Congreso federal, ni con los gobernadores de los Estados. El Presidente puso en la balanza la salud de los mexicanos por un lado y la protección de la economía por el otro, y ha decidido privilegiar la economía. Pero la economía -dice el Presidente- de los grupos sociales más pobres. En su visión personal, el apoyo económico a los más pobres entra en conflicto con la protección de la economía de empresas pequeñas, medianas y grandes que constituyen el sustento de la clase media y alta. Y para proteger la economía de los más pobres -sostiene- ha evitado tomar medidas que implican la restricción obligatoria, por decreto presidencial, de derechos fundamentales y libertades públicas. Ello con la única excepción de las clases presenciales en escuelas públicas y privadas, que han sido suspendidas desde el 20 de marzo.

El gobierno federal prefiere emitir exhortos a la población, no decretos obligatorios. Estableció un semáforo epidemiológico en función al riesgo sanitario para la población, que opera por Estados. La idea original del Presidente era que el gobierno federal administrara el semáforo, pero tal esquema fue duramente rechazado por los Estados. Se llegó a un acuerdo. El semáforo se gestiona con información de la Secretaría de Salud federal y de las secretarías de salud estatales, pero es cada Gobernador -con fundamento en su poder de policía- el que decide el color en su Estado; y es el Gobernador el que por decreto dispone las medidas restrictivas a los derechos humanos necesarias para salvaguardar la salud sin producir el colapso de sus economías.

En materia económica el Presidente no ha variado en nada su plan de gobierno con el que accedió al poder en julio de 2018. Ello a pesar de los obligados recortes al presupuesto para el próximo año debido a la caída de la actividad económica y por tanto de recaudación de impuestos.

En el aspecto sanitario su política consiste en una campaña de información preventiva por un lado; y por el otro equipar hospitales públicos y privados para evitar el colapso

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de los servicios de salud por exceso de pacientes en un periodo reducido de tiempo, como sucedió en España e Italia. Se ha negado a testar masivamente a la población con pruebas PCR. El Presidente no usa mascarilla sanitaria hasta el día de hoy.

¿Qué han hecho los Estados?

Un comentario de contexto: en marzo el pronóstico del gobierno federal era que en México tendríamos 6 mil muertos y que la pandemia sería controlada hacia mediados del mes de mayo del 2020. La realidad ha sido otra: al día de hoy la cifra oficial de muertes supera las 100 mil personas; la cifra de centros independientes la estima en 230 mil aproximadamente. En cuanto a la economía, se ha registrado una caída del 10% del Producto Interno Bruto

Los gobiernos de los Estados, al ver que el pronóstico de letalidad del COVID-19 del gobierno federal era equivocado, se desviaron de la política federal tanto en el aspecto sanitario como en el económico. En menor grado y sin estridencias los gobiernos estatales gobernados por el partido del Presidente; y mediante una confrontación aguda y pública con el Presidente los gobiernos de 10 Estados, esto es, los gobiernos de un tercio de los Estados de la República. En los Estados sí se han establecido por decreto restricciones a los derechos fundamentales para proteger la salud; y sí se ha apoyado económicamente a las empresas, además de a las familias e individuos.

Los gobiernos de 10 Estados de la República formaron lo que llaman la “Alianza Federalista”, desde la cual en grupo confrontan al Presidente a través de los medios de comunicación y redes sociales. Por un lado cuestionan la inteligencia de la política sanitaria y económica presidencial, y por otro el trato inequitativo que el Presidente les otorga a los Estados en cuanto a la distribución de recursos económicos por identidades de partido político. La Alianza Federalista exige una reconstrucción del federalismo, pero detrás de tal exigencia solo alcanzan a identificar el arreglo fiscal como una de las cuestiones a reformar.

**III. ¿CUÁLES SON LAS LECCIONES PARA EL FUTURO,
QUE REFORMAS SE ESTÁN ADOPTANDO?**

1. La Alianza Federalista solo propone una reforma profunda al arreglo federal para que los Estados cuenten con recursos económicos suficientes para proveer el derecho a la salud en tiempos de normalidad y de pandemias. La idea es secundada por especialistas. A ello agregaría yo que es necesario ajustar igualmente los controles internos parlamentarios y jurisdiccionales sobre los Gobernadores en las Constituciones de los Estados, pues en los Estados se reproduce el hiperpresidencialismo federal que ha facilitado corrupción, dispendio y negligencia impunes.
2. Es necesario someter a control parlamentario al Presidente de México para declarar una emergencia sanitaria en todo el territorio nacional o en partes de él, en términos del artículo 27 de la CADH. Y también construir un control parlamentario sobre el gobierno federal en tiempo real por la gestión sanitaria de la pandemia, pero sin posibilidad de censura vinculante.
3. Es necesario reconstruir el Senado de la República como cámara de representación de los gobiernos de los Estados, para lo cual se requiere, en mi opinión, otorgarle: (1, 2) dos potestades expresamente en la Constitución, (3) configurar procedimientos parlamentarios multinivel Senado-Congresos Estatales; y (4) reformar la forma de integración del Senado mexicano. Telegráficamente (tweet) son las siguientes:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

3.1. El Senado debe participar en la aprobación del presupuesto federal en tiempos de normalidad, y en la reforma a los mismos para enfrentar pandemias para fomentar equidad interterritorial.

3.2. El Senado debe contar con el poder de supervisar a los Secretarios del Presidente en tiempo real cuando se manifiesta una pandemia, pero sin potestad de censura vinculante. Debe haber un control indirecto desde los Estados a través del Senado.

3.3. El Senado debe configurar procedimientos parlamentarios multinivel para comunicarse con los Congresos de los Estados, de tal manera que los funcionarios de los Estados tengan voz -no voto- en la toma de decisiones federales, y en el control parlamentario del gobierno federal.

3.4. Es necesario reformar la integración del Senado: Debe haber un Senador elegido y removido por mayoría absoluta del Congreso del Estado a propuesta del Gobernador. Ello para que el Senado no actúe exclusivamente en la lógica dictada por los dirigentes de los partidos políticos nacionales.

IV. CONCLUSIÓN

Ciertamente hay fallos en el arreglo constitucional del federalismo mexicano. Pero ha de considerarse fallos aún mayores en el diseño del sistema presidencial, especialmente en lo concerniente con los poderes del Congreso y del Senado de la República.

ANEXO

Artículo 73, fracción XVI, Constitución Federal de México:

El Congreso tiene facultad:

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

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

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

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