

LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

Los desafíos
de la pandemia
desde las ciencias sociales
y las humanidades

Estado
de **derecho**



Guadalupe Salmorán Villar
Pedro Salazar Ugarte
(Coordinadores)



Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Salmorán Villar, María Guadalupe de, editor. | Salazar Ugarte, Pedro, editor.
Título: Estado de derecho / Guadalupe Salmorán Villar, Pedro Salazar Ugarte (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 4.

Identificadores: LIBRUNAM 2203214 (impreso) | LIBRUNAM 2203219 (libro electrónico) | ISBN 9786073075046 (impreso) | ISBN 9786073074780 (libro electrónico).

Temas: Estado de derecho -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Leyes y legislación -- México. | Elecciones -- México -- 2020. | Elecciones -- México -- 2021.

Clasificación: LCC KGF2929.D43 2022 | LCC KGF2929 (libro electrónico) | DDC 342.72—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, con base en los Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial del Instituto en Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Imagen de portada: Artisteer

Apoyo gráfico: Cecilia López Rodríguez

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Alc. Coyoacán
Ciudad de México.

www.juridicas.unam.mx/

ELECTRÓNICOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7478-0 Título: Estado de derecho

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

IMPRESOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7504-6 Título: Estado de derecho

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional.

Hecho en México

Contenido

| | |
|---|-----|
| Presentación | 11 |
| <i>Enrique Graue Wiechers</i> | |
| Prólogo | 13 |
| <i>Guadalupe Valencia García</i> | |
| <i>Leonardo Lomelí Vanegas</i> | |
| <i>Néstor Martínez Cristo</i> | |
| Introducción: El Estado de derecho mexicano frente a la pandemia por COVID-19 | 21 |
| <i>Guadalupe Salmorán Villar</i> | |
| <i>Pedro Salazar Ugarte</i> | |
| CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CRISIS SANITARIA | |
| 1 Las respuestas del Ejecutivo al COVID-19 desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos | 31 |
| <i>Magdalena Cervantes Alcayde</i> | |
| 2 El control de convencionalidad y el juicio de amparo para la garantía de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19 | 71 |
| <i>María Elisa Franco Martín del Campo</i> | |
| 3 Emergencia COVID-19 y el derecho internacional de la salud | 101 |
| <i>Guillermo E. Estrada Adán</i> | |
| ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y CONTROLES CONSTITUCIONALES | |
| 4 Los controles intraorgánicos e interorgánicos hacia el poder ejecutivo durante una emergencia sanitaria nacional | 127 |
| <i>Daniel A. Barceló Rojas</i> | |

COVID-19 Y FEDERALISMO

- 5 Emergencia sanitaria. La respuesta del sistema federal mexicano 163
José Ma. Serna de la Garza

- 6 Federalismo mexicano frente a la pandemia por COVID-19 185
Roxana Rosas Fregoso

COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL 2020-2021

- 7 La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia 209
Flavia Freidenberg

- 8 Autoridades, partidos políticos y ciudadanía durante el proceso electoral 2020-2021 241
Juan Jesús Garza Onofre

- 9 Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19 267
Javier Martín Reyes

EL PAPEL DEL EJÉRCITO EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

- 10 Militarización de la seguridad pública en México: ¿la democracia en riesgo? 297
Daniel Vázquez Valencia

- 11 Las fuerzas armadas en el contexto del COVID-19. Legitimación y pretexto 321
Sandra Serrano García

**ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
Y CONTROLES CONSTITUCIONALES**

Los controles intraorgánicos e interorgánicos hacia el poder ejecutivo durante una emergencia sanitaria nacional

4

Daniel A. Barceló Rojas
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. LA FUERZA NORMATIVA DE LA CRISIS DEL COVID-19

Sobre la base de la observación de acontecimientos de siglos anteriores y del presente que han conmocionado al mundo y a los Estados Nacionales de Occidente, afirma Diego Valadés que tales fenómenos impelen transformaciones políticas, económicas y sociales, bien sea para evitar que se repitan o para reducir sus efectos nocivos. Y señala que si bien aún nos encontramos viviendo la pandemia del virus SARS-COV-2 al momento en que él escribe, se puede afirmar con certeza que se ha constituido como una crisis con fuerza normativa. Dice: “Si bien es muy temprano para trazar la ruta por la que transitarán las instituciones públicas, hay suficientes elementos para hipotetizar que la fuerza normativa de la crisis se proyectará, entre otras áreas sensibles del Estado, al sistema representativo, a las relaciones internacionales y al laicismo”.¹

Meses después de su predicción, en las relaciones internacionales ya se vislumbraba el cambio que anunciaba Valadés. La pandemia mostró las

¹ Valadés, Diego, “La fuerza normativa de las crisis”, en Nuria González Martín (ed.), *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, vol. IV política, derecho y economía, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 181 y 182.

insuficiencias institucionales de la comunidad internacional y específicamente de la propia OMS para responder al reto que plantea el virus SARS-COV-2, u otros semejantes que se pudieran gestar en el futuro, por lo cual se ha puesto manos a la obra para afrontar los peligros sanitarios mundiales. Para ello la Asamblea Mundial de la Salud celebró sesión extraordinaria convocada para los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2021, con un único punto en el orden del día, a saber:

Examen de las ventajas de elaborar un convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS sobre la preparación y respuesta frente a las pandemias con miras a establecer un proceso intergubernamental para redactar y negociar dicho convenio, acuerdo u otro instrumento internacional sobre la preparación y respuesta frente a las pandemias, teniendo en cuenta el informe del Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento de la Preparación y Respuesta de la OMS frente a Emergencias Sanitarias.

En la esfera pública mexicana aún no se han manifestado las fuerzas políticas para emprender cambios sistemáticos que reviertan las lagunas normativas e institucionales que la experiencia del COVID-19 ya ha desvelado con toda claridad, y que se deben abordar para responder tanto a pandemias similares que el futuro depare, como a efectos destructivos provocados por el cambio climático. El Congreso sólo adaptó normas de derecho parlamentario para que las sesiones de trabajo de las cámaras se pudieran realizar por medios virtuales cuando no fuera posible acudir físicamente a los recintos parlamentarios. Pero las decisiones sobre el tratamiento público de los efectos colaterales económicos y sociales de las medidas sanitarias, los procedimientos de control del gobierno, así como la participación del Congreso para la reasignación del presupuesto durante emergencias sanitarias, no ha sido objeto de modificaciones, y de igual forma en los estados. Las fuerzas políticas se encuentran inmersas en el ciclo electoral de corto plazo, fijado por una sucesión presidencial de 2024 adelantada, así como por el primer proceso de revocación de mandato que el presidente de la República ha puesto en la agenda nacional

inmediata.² Sin embargo, asumiendo la predicción del investigador emérito de la UNAM antes citado, la fuerza normativa de la crisis del COVID-19 pondrá en la agenda los ajustes necesarios. En este entendido, debemos abocarnos a precisar el diagnóstico, así como los remedios institucionales para enfrentar en el futuro pandemias y desastres naturales de manera consecuente con un sistema democrático representativo, que mira por la protección de los derechos humanos, afectados por dichos fenómenos.

En torno al diagnóstico y los ajustes que de aquél se desprenden, recurro nuevamente al doctor Valadés para trazar las proposiciones anunciadas en el título de este ensayo:

Como confirma la experiencia del COVID-19, en sistemas de fuerte concentración del poder las soluciones se volvieron personales e inapelables. En los sistemas democráticos el poder está desconcentrado, por lo que se multiplican los sensores sociales y políticos. Esto los hace más receptivos y sensibles y por ende, tienen mejores posibilidades de dar respuestas acertadas y oportunas.

En México, como casi todos los países, la opinión acerca del manejo de la crisis sanitaria se dividió. Esto no es lo relevante. Lo que sí cuenta es que los órganos de representación política, federales y locales, tuvieron una presencia menor. No hubo deliberación acerca de las medidas sanitarias y por ende acabaron siendo dictadas de manera vertical, no secundadas por las fuerzas políticas, a diferencia de lo sucedido en los sistemas presidenciales reformados y en los sistemas parlamentarios. El Congreso de la Unión tampoco intervino en la aprobación de las medidas económicas para preservar las fuentes de trabajo. En un momento de máxima visibilidad de la actuación del poder, el sistema representativo mexicano se difuminó... En México será necesario retomar el debate sobre la renovación institucional en las esferas federal y local. La carencia de controles político democráticos por parte de los congresos perpetúa la incompetencia de los gobernantes y el ejercicio irresponsable del poder.³

² *Proceso. Yo, El Popular*, núm. 2352, 28 de noviembre de 2021.

³ Valadés, “La fuerza normativa de las crisis”, *op. cit.*, p. 184.

En efecto, tanto las cámaras del Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, han tenido una participación insignificante durante la emergencia pública internacional provocada por el COVID-19. La contención sanitaria de la pandemia y sus efectos económicos y sociales parecieran ser hasta el momento una cuestión de decisión pública exclusiva del titular del Poder Ejecutivo federal, una decisión unipersonal. Por ello, y con la experiencia de la gestión del COVID-19 en México, en este ensayo proponemos que mediante las adecuaciones normativas pertinentes en los ordenamientos jurídicos a nivel federal y de los estados, las “emergencias públicas internacionales” que en el futuro declare formalmente la OMS y las medidas sanitarias que proponga para contenerlas, deban reunir necesariamente determinados requisitos en su transposición a la República mexicana y en su implementación por las autoridades sanitarias del país:

- Que se declaren formalmente como “decreto de emergencia sanitaria nacional” por el presidente y el Congreso de la Unión, con los siguientes controles intraorgánicos e interorgánicos:⁴ (1.1.) que el decreto se formule a iniciativa del presidente de la República, con dictamen previo del CSG y mediante refrendo expreso del secretario de Salud; y (1.2.) que éste sea aprobado para su validez por ambas cámaras del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente.
- Que las legislaturas de las entidades federativas asuman la responsabilidad del tratamiento legislativo que corresponda al decreto de emergencia sanitaria nacional en su respectivo ámbito estatal y municipal, mediante la aposición inmediata del “refrendo par-

⁴ Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México”, en (VVAA), *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268. Del mismo autor “Relación y controles recíprocos entre órganos del Poder”, en su obra *Constitución y democracia* (reimpr.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 65-82. También “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Ellis, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 440 y ss.

lamentario estatal” por el presidente de la mesa directiva de cada congreso local.

- Que las medidas sanitarias que emita la OMS y el CSG en el transcurso de una pandemia que afecten derechos humanos, presupuestos y relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente aquellas que como en la actual se prolonguen por varios meses, sean consideradas, en primer lugar, por el titular del Poder Ejecutivo, y posteriormente por ambas cámaras del Congreso de la Unión, y que éste, por conducto de su presidente informe de ello a las legislaturas de los estados para los efectos estatales y municipales que correspondan.

Las medidas sanitarias a adoptar por el Poder Ejecutivo durante una pandemia son de la competencia constitucional del CSG (artículo 73, fracción XVI) y del titular del Poder Ejecutivo, pero las consideraciones sobre los efectos colaterales de dichas medidas sanitarias que afectan derechos humanos, presupuestos, y en general la economía y bienestar de los gobernados, son, en el derecho constitucional vigente, de la competencia de las instituciones de representación política de la República, y en el futuro debieran serlo también del gabinete.

- Que se informe en tiempo real de la gestión administrativa de la emergencia sanitaria nacional a las cámaras del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, para que en el ámbito de sus respectivas competencias éstas lleven a cabo el control parlamentario de desempeño, en la modalidad especial que dispongan las normas aplicables en estados de emergencia sanitaria nacional, y que garanticen la equidad territorial en la distribución de los presupuestos entre estados y municipios.
- Que los decretos expedidos por el presidente de la República mexicana al declarar el estado de emergencia sanitaria nacional, así como aquellos que dicte durante la gestión de la epidemia sanitaria nacional, sean revisados de oficio e inmediatamente por la SCJN, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y

validez, de manera semejante a como se establece en el artículo 29 de la CPEUM para los estados de excepción.

Los argumentos para sostener las proposiciones anteriores son los siguientes: Como he sostenido en trabajos previos,⁵ si bien ha de reconocerse que el Poder Revisor de la Constitución actualizó el artículo 29 constitucional de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos⁶ para precisar la participación del Congreso y de la SCJN como controladores de constitucionalidad en “estados de excepción” —estados donde se encuentra en peligro la integridad política de la República y sus instituciones, y se otorgan poderes excepcionales al presidente para su defensa—, el Poder Revisor no ha hecho la misma tarea en cuanto al artículo 73, fracción XVI sobre los “estados de emergencia sanitaria nacional” (y de la fracción XXIX-I, concerniente a la declaración de desastres naturales para activar las potestades en materia de protección civil). Tampoco se ha considerado la participación de las legislaturas de los estados en la Constitución federal o en las constituciones locales con relación a los estados de emergencia sanitaria nacional pues el artículo 73, fracción XVI se dirige a las autoridades administrativas del país y sobre esa misma línea la Ley General de Salud (LGS) al regular la “acción extraordinaria en materia de salubridad general” en los artículos 181 al 184. Ello significa que el artículo 73, fracción XVI, la LGS y las leyes estatales de salud que contemplan igualmente la “acción extraordinaria en materia de salubridad general”, no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 27 de la CADH.

⁵ Barceló Rojas, Daniel, “La garantía política de la Constitución mexicana en estados de emergencia sanitaria”, en Barceló Rojas, Daniel *et al.* (coords.), *COVID-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Curitiba Br., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Marcial Pons-Editora Intersaberes (coed.), 2020; y “Controles constitucionales sobre los gobiernos federal y estatales en emergencias sanitarias”, en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

⁶ DOF 10/05/2011.

Identificadas las omisiones del Poder Revisor de la Constitución y las lagunas que existen en el artículo 73, fracción XVI, así como en la LGS, que no contemplan participación alguna del Congreso de la Unión y de los congresos estatales en la ponderación de los efectos colaterales de las medidas sanitarias, la pregunta a responder es ¿cuál debe ser la participación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales en estados de emergencia sanitaria nacional en el Estado federal mexicano?

II. SOBRE LA NECESIDAD DE CONTROL PARLAMENTARIO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN AL DECRETO DEL PRESIDENTE QUE DECLARE EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL

Empecemos por subrayar que ha habido confusión en la arena parlamentaria y aún en la doctrina sobre la aplicación del artículo 29 al estado actual de emergencia sanitaria, que es menester despejar. El artículo 29 constitucional no se refiere a emergencias sanitarias como la originada por el virus SARS-cov-2, sino a “estados de excepción” por peligros sobre la existencia misma de la República y de los principios de su organización política establecidos en los artículos 39 y 40 de la Constitución. Una epidemia se ubicaría dentro del artículo 29 solo si el virus fuese un arma bacteriológica en el contexto de un conflicto bélico internacional, o si fuese utilizado para atacar al Estado mexicano por organizaciones terroristas o del crimen organizado mexicano o extranjero. Esto es: no es lo mismo un estado de excepción por peligro de integridad política de la República (artículo 29, CPEUM), que un estado de emergencia sanitaria nacional (artículo 73, fracción XVI, CPEUM).

La Constitución prevé por separado en los artículos 29 y 73, fracción XVI, dos escenarios de peligro para la República, y los instrumentos para hacerles frente. Cada amenaza alude a un supuesto de diferente naturaleza y potencia destructiva. Respectivamente, se refieren: a la integridad política y física de la República mexicana, el de más alta peligrosidad;⁷ y a la sanidad

⁷ Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, pp. 157-159.

del Congreso, el decreto del presidente no tiene validez.¹⁰ La razón es de peso: una vez declarado el estado de excepción el presidente reúne en sus manos dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, y puede restringir el goce de derechos fundamentales de los gobernados, así como erigirse como superior jerárquico sobre los gobernadores de los estados que deben obedecer sus mandatos, por ejemplo, ante una invasión militar extranjera o el intento de un golpe de Estado. Por ello también se prevé adicionalmente un control jurisdiccional de constitucionalidad.

La forma en la que se produce la declaración formal del estado de excepción en el artículo 29¹¹ es claramente desemejante a la exigida para el estado de emergencia sanitaria nacional del 73, fracción XVI. Éste último es declarado por decreto del titular del Poder Ejecutivo, *sin requerir intermediación del Congreso*. Y una vez declarada la emergencia, la Constitución le confiere al titular del Poder Ejecutivo la facultad de emitir “disposiciones” con fuerza de ley capaces de restringir derechos y libertades públicas.¹² En adición, y esto por mera inercia del pasado autoritario mexicano que concedió en la práctica poderes excepcionales al Presidente sin que materialmente existiese estado de excepción,¹³ la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria habilita al titular del Poder Ejecutivo para reformar el presupuesto sin requerir la aprobación de la Cámara de Diputados en clara contravención al artículo 74, fracción IV de la CPEUM.

¹⁰ Sobre el decreto declarando que los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón; y la atribución de poderes excepcionales al Presidente por el Congreso, véase *DOF* 27/05/1942, y 02/06/1942.

¹¹ Salazar, Pedro, “Comentario al artículo 29”, en José Luis Soberanes (coord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (21 ed.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 245-249.

¹² Quero Molares, José, “El derecho sanitario mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, número 49, 1963, pp. 150-158.

¹³ Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en VVAA, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 49.

La LGS reglamentaria del precepto constitucional 73, fracción XVI habilita expresamente al presidente en su artículo 183 a restringir los derechos fundamentales de los gobernados. Y la Constitución y dicha Ley reglamentaria le atribuyen además al presidente la potestad de coordinación sobre los gobernadores de los estados para la contención de la epidemia, según dispone en el artículo 73, fracción XVI, base 3a. en los siguientes términos: “La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país”.

Ha de decirse que en consideración a los importantes poderes de decisión y ejecución atribuidos al presidente, que la declaratoria de emergencia sanitaria trae aparejados, la Constitución mexicana, desde 1917, estableció dos controles intraorgánicos para garantizar el ejercicio racional de los poderes de emergencia sanitaria por el presidente de la República: el primero de ellos es la declaratoria de emergencia que compete emitir al CSG para alertar a la sociedad y a su gobierno que el país se encuentra objetivamente en una emergencia sanitaria por una epidemia. Su régimen jurídico toma sustento en los artículos 73, fracción XVI de la Constitución; 15, 16 y 17 de la LGS y; en el 9, fracción XVII del Reglamento Interior del CSG. El segundo control intraorgánico sobre la declaratoria de estado de emergencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la Constitución, es el refrendo del secretario de Salud al decreto presidencial en el que se expresa el estado de emergencia, y que contiene además las primeras medidas sanitarias a ejecutar. El secretario de Salud preside el CSG.

Empero, durante la crisis del COVID-19 los controles intraorgánicos aludidos han cedido con facilidad extrema a la voluntad presidencial, porque no han podido ser apuntalados por controles parlamentarios diseñados específicamente para operar en estados de emergencia sanitaria. He aquí la consecuencia directa de la inexplicable omisión del Poder Revisor de la Constitución para adecuar las disposiciones sobre tratamiento de epidemias del artículo 73, fracción XVI de la Constitución mexicana, a lo dispuesto en el artículo 27 del Pacto de San José y de los artículos 3, 4, y 11 de la Carta Democrática Interamericana.

Es pertinente enfatizar que de conformidad con la Constitución y la LGS, el CSG es una pieza clave para garantizar el ejercicio objetivo, racional y proporcional de las potestades jurídicas que se delegan en el presidente de la República durante el estado de emergencia sanitaria. De acuerdo al indicado esquema normativo, la ciencia informa las decisiones públicas sobre medidas sanitarias que afectan derechos y arreglos federales.

Ahora bien, para incrementar la racionalidad de las medidas públicas a adoptar por el presidente de la República en el contexto de una emergencia sanitaria nacional, sería además aconsejable introducir en el ordenamiento jurídico mexicano “sesiones de gabinete” como un control intraorgánico adicional. Ello en tanto que las medidas de contención sanitaria que se toman en el seno del Poder Ejecutivo sean transversales inevitablemente, es decir atañen a políticas públicas de otras áreas de responsabilidad del Poder Ejecutivo con importantes efectos territoriales. En sí mismo ésta es una justificación suficiente para la intervención del gabinete como dispositivo para racionalizar las decisiones transversales y territoriales del presidente. Pero cabe además considerar la gestión de una emergencia sanitaria por un presidente con gobierno de coalición, de conformidad con el esquema constitucional incorporado en el artículo 89, fracción XVII de la CPEUM. En este escenario las decisiones del presidente no pueden ser unipersonales pues también conciernen a otras fuerzas políticas democráticamente electas en el esquema de gobiernos de coalición.¹⁴ La garantía política encomendada al gabinete se torna una necesidad lógica en el contexto del gobierno de coalición, que se complementa con la garantía política a cargo de las cámaras del Congreso de la Unión. Estas son dos garantías políticas que, sumadas a la garantía judicial que proponemos similar a la ya existente en el último párrafo del artículo 29 de la CPEUM

¹⁴ Sobre la intervención del gabinete como dispositivo político de racionalidad horizontal y territorial de políticas públicas, véase Barceló Rojas, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

para estados de excepción, pondrían al día el derecho mexicano en estados de emergencia sanitaria nacional.¹⁵

Un punto por demás importante en situaciones de excepción y de emergencia sanitaria, es el control parlamentario. Para el caso del estado de excepción expresamente la Constitución mexicana establece un control congresual *ex post* para el decreto-ley previsto en el artículo 29 y del ejercicio de las potestades extraordinarias delegadas al presidente por el Poder Legislativo. Se restringe la potestad de control parlamentario en tiempo real que ordinariamente tienen las cámaras del Congreso, esto es, no tiene poder el Congreso para llamar al secretario de Defensa a comparecer mientras, por ejemplo, se conduce una guerra. Y no hay obligación que sean atendidas inmediatamente por el Poder Ejecutivo las solicitudes de información, o las preguntas orales o escritas mientras dure el estado de peligro extraordinario. El hipotético abuso de tal prerrogativa puede ser contenido por el Congreso en tanto que la Constitución le atribuye a éste la potestad de dar por concluido el estado de emergencia mediante un decreto al que no se puede oponer el Ejecutivo, decreto que tiene el efecto de obligar al presidente a rendirle cuentas al Congreso del ejercicio de los poderes que se le hubiesen delegado durante el estado de excepción.

En el estado de excepción, la Constitución concentra el ejercicio de los poderes legislativos y ejecutivos en el presidente para hacer expedita su acción. Pero al mismo tiempo previene en el artículo 29, de conformidad con el artículo 27 del Pacto de San José, que: “Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión (de derechos fundamentales y libertades públicas), serán revisados de oficio por la SCJN, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez”.

Ahora bien, por contraste a lo señalado en el artículo 29 sobre el control parlamentario de los decretos y demás potestades extraordinarias delegadas

¹⁵ Sobre los incentivos del Poder Legislativo para proteger derechos, véase Tushnet, Mark, “Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design”, en Bauman, Richard y Kahana, Tsvi (eds.). *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 355 y ss.

al presidente, la Constitución no indica nada sobre el control congresual con respecto a los decretos legislativos que tienen su fundamento en el artículo 73, fracción XVI, concernientes con la gestión de la salud pública en tiempos de emergencia sanitaria. ¿Cómo se debe interpretar este silencio constitucional? En mi opinión la interpretación correcta es que el control congresual sobre el gobierno se mantiene intacto. Más aún si se considera que el supuesto de hecho sobre la epidemia y las autoridades ejecutivas para su contención se encuentran regulados en el artículo 73 de la Constitución dentro de las competencias del Congreso, no en el artículo 89 concerniente con la organización y competencias del Poder Ejecutivo. Y en el marco de la división de poderes con forma presidencial de gobierno, ello le otorga un margen de supervisión amplio al Congreso con base en las potestades implícitas que le concede la Constitución en el artículo 73, fracción XXXI.

La falta de control parlamentario en tiempo real a la gestión de la pandemia a cargo del presidente, ha tenido efectos sistémicos negativos en el engranaje de controles intraorgánicos, interorgánicos y verticales del ejercicio del poder. En primer lugar, se han aflojado los resortes del control intraorgánico a cargo del CSG, al grado de anularlo. Ha sido notorio que dicho Consejo, como el secretario de Salud que lo preside, han sido sustituidos de facto por el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud que no es autoridad sanitaria según lo dispuesto por la Constitución y la LGS. La página web del CSG¹⁶ no reporta el número de sesiones que este órgano ha tenido durante la pandemia desde que sesionó para efectos de la declaración formal de estado de epidemia nacional.¹⁷ Tampoco reporta el contenido de las medidas sugeridas por dicho Consejo;¹⁸ ello contrasta con el Comité de Emergencias —cuerpo colegiado de científicos que, desde la declaratoria de la “emergencia pública internacional” hasta la última semana del mes de octubre de 2021, había sesionado en nueve ocasiones— establecido en el RSI que sugiere las medidas sanitarias a adoptar

¹⁶ <https://www.csg.gob.mx> (consultado el 8 de enero de 2022).

¹⁷ *DOF* 23/03/2020.

¹⁸ <https://www.who.int/>

por el director general de la oms. Los contenidos de las deliberaciones del Comité se encuentran en la página web.

Pero el efecto de la falta de control parlamentario en tiempo real sobre la gestión de la pandemia que aquí más interesa destacar, ha sido fracturar la cohesión federal. En lo que va de la crisis del COVID-19 no ha habido oportunidad de participación parlamentaria de los estados en el proceso de toma de decisiones del gobierno federal porque el Senado no ha actuado como cámara de representación territorial. El secretario de Salud y presidente del CSG ha comparecido solamente en una ocasión en el Senado para informar, explicar y justificar los criterios territoriales para la toma de las decisiones sanitarias con efecto directo sobre la salud y la vida de los representados de los senadores en los estados, y sobre las economías locales.¹⁹ El titular del Poder Ejecutivo federal ha decidido unilateralmente la distribución entre los estados del equipamiento para médicos y enfermeras en primera línea de contención del COVID-19 y, lo más importante, los criterios para su distribución en los treinta y uno estados de la República federal y la Ciudad de México. En cuanto a su control parlamentario, el Senado ha actuado en la lógica de grupos parlamentarios de partidos, no de representación de los estados.

Finalmente, al comentar sobre el control parlamentario de las medidas sanitarias que toma el presidente, un punto de la mayor importancia es determinar qué está excluido de los poderes presidenciales. Al respecto cabe señalar que el poder delegado al presidente establecido en el artículo 29 para garantizar la sobrevivencia del Estado mexicano, implica igualmente amplios poderes fiscales: El presidente de México puede determinar en qué va a gastar y cómo va a obtener los ingresos sin consultar al Congreso, una vez que éste ha declarado el estado de excepción y le ha otorgado tales poderes excepcionales. Pero en cambio la potestad que se le confiere al Presidente para atender emergencias sanitarias nacionales en el artículo 73, fracción XVI no incluye poderes fiscales. Sin embargo, se ha de decir en coincidencia con Diego Valadés, que en la gestión del COVID-19 el presidente de México viene decidiendo

¹⁹ Comunicado de prensa 446 de la Secretaría de Salud, 15 de octubre de 2021, <https://www.gob.mx/salud>

por sí solo, sin consultar al Congreso, la modificación del presupuesto federal. A ello le habilita aún, para tiempos de normalidad, la ley de presupuestos del país, en clara contravención a lo dispuesto por el artículo 72, inciso F de la Constitución mexicana. Dicha práctica contraria a la Constitución es un legado del viejo autoritarismo presidencial del siglo xx, asumido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada y publicada por el primer presidente de la alternancia del siglo XXI (PAN, 2000-2006)²⁰ y aprobada por la LIX Legislatura del Congreso de la Unión en la que el PRI, otrora partido hegemónico, no tenía mayoría.

En suma, en este ensayo se sostiene que el Congreso de la Unión ha de intervenir durante la gestión de una pandemia como sugiere Diego Valadés en la cita precisada con anterioridad. No solo como instrumento de control político al inicio de una pandemia para convalidar la propuesta del titular del Poder Ejecutivo y declarar el estado de emergencia nacional, sino también para controlar el desempeño del Poder Ejecutivo en la gestión sanitaria de la pandemia y en la distribución de recursos económicos y materiales de manera racional y territorialmente equitativa.²¹

Cabe mencionar que la pandemia descubrió la deficiencia institucional y regulatoria en los Estados Nacionales democráticos consolidados, así como en aquellos en vías de su consolidación democrática como México. La crisis ha situado en la agenda pública, en el futuro inmediato, la cuestión de cómo se debe responder con eficacia al tratamiento sanitario de una pandemia tan prolongada en el tiempo y de contagio exponencial como la actual, al tiempo que se respeten otros derechos humanos que han sido restringidos durante

²⁰ DOF 30 de marzo de 2006.

²¹ Comparto las observaciones y opiniones expresadas por Gabriela Ríos Granados en su trabajo “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado mexicano”, y Ortíz López, Denisse, “Solidaridad y responsabilidad fiscal: Una oportunidad de solidaridad en medio de la emergencia sanitaria”, ambos publicados en la obra de González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 33-47 y 49-57, respectivamente.

la pandemia y proteger el derecho a la salud, mediante la operación de los parlamentos.

El debate constitucional en las calles, en las aulas universitarias, en los parlamentos y en los tribunales, aún se encuentra abierto al momento de escribir estas páginas. En el caso específico de México, el debate constitucional en las calles ha tomado un camino distinto al que se ha observado en los países de la Unión Europea, como en Alemania (Estado federal), Austria (Estado federal), Francia (Estado centralizado), España (Estado federal), e Italia (Estado políticamente descentralizado), por citar solo algunos. En dichos Estados y en otros más de la Unión Europea se observa que un número indeterminado, pero significativo de ciudadanos se manifiesta organizadamente en las calles en defensa de sus derechos de libertad de circulación, de reunión, de integridad física y objeción a la prueba PCR, de elegir vacunarse o no, así como en defensa de otros derechos afectados por las distintas medidas sanitarias para contener la pandemia. Tal es la reacción popular a la acción gubernativa de ordenar el aislamiento de las personas, el cierre de establecimientos de comercio, de ocio y en general de provisión de servicios públicos y privados, así como la vacunación obligatoria y la presentación del “pasaporte COVID”, ordenados por sus gobiernos como medidas para contener el virus SARS-COV-2 en distintos momentos. En México por contraste no se han producido manifestaciones de este tipo como medios de control del poder que hayan recibido, por su magnitud, la atención de los medios de comunicación. Una de las explicaciones de tal comportamiento político puede tener su explicación en el hecho de que el Gobierno federal mexicano promovió las medidas sanitarias sugeridas por la OMS por medio de “recomendaciones” no vinculantes, e influyó por medios políticos de persuasión sobre los gobernadores de los estados para que éstos adoptaran la misma política pública federal de contención epidémica no coercitiva. No obstante, en distintos momentos los gobernadores de los estados sí han adoptado medidas restrictivas de naturaleza coercitiva en el marco del sistema constitucional de distribución de competencias entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal en materia de salud. Es así que, por ejemplo, en los aeropuertos de competencia federal no se impusieron medidas de restricción

al libre tránsito de pasajeros extranjeros y nacionales por las autoridades de migración y salud. Por el contrario, en establecimientos privados sujetos a derecho estatal y municipal como los mercados, panteones, restaurantes, bares, cines, o gimnasios, por citar solo algunos, sí se ha ordenado la suspensión de actividades comerciales. También se ha establecido el uso obligatorio de mascarillas sanitarias en espacios públicos cerrados. Y ello aún en estados con gobiernos del mismo partido político que el del Presidente de la República (Morena)²² siguiendo la prescripción del “semáforo epidemiológico” operado por el Poder Ejecutivo Federal.

¿Ha sido correcta la política pública del presidente de la República mexicana? El tiempo aportará la respuesta con datos duros cuando concluya el estado de emergencia sanitaria internacional, y se comparen los resultados del tratamiento sanitario, social y económico de la pandemia por países. Sin embargo, una primera conclusión es que, en una auténtica democracia representativa organizada bajo el principio federal, la ponderación entre el derecho humano a la salud y otros derechos humanos que han de restringirse por las medidas sanitarias en una pandemia, debe llevarse a cabo entre el presidente y las dos cámaras del Congreso de la Unión, así como con los representantes populares de los estados.

Especialmente el Senado de la República debe tener una participación mayor. Ello porque una vez que las cámaras del Congreso de la Unión convaliden por mayoría absoluta la declaratoria presidencial de emergencia sanitaria nacional, se activa el mecanismo de centralización para la gestión de la emergencia sanitaria ya establecido en la Constitución mediante el cual

²² Véase Concha Cantú, Hugo, “Gobernabilidad federal y crisis sanitaria”; Hernández Martínez, María del Pilar, “Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas”; y Serna de la Garza, José María, “Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-19”, en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 57-65, 25-31, y 25-32, respectivamente.

el presidente actúa como coordinador de los gobernadores de los estados y regidores municipales con mandatos vinculantes (artículo 73, fracción XVI, CPEUM). Pero al mismo tiempo que se vigoriza la potestad de coordinación del presidente sobre los gobernadores y regidores municipales, se debe construir un sistema de control parlamentario de gestión sobre el presidente a través del secretario de salud, un control parlamentario con sensibilidad territorial a través del Senado de la República.²³

III. SOBRE LA NECESIDAD DEL REFRENDO PARLAMENTARIO DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS AL DECRETO PRESIDENCIAL DE EMERGENCIA SANITARIA NACIONAL

Anteriormente hemos apuntado que la pandemia mostró las insuficiencias institucionales de la comunidad internacional y de la propia OMS para responder al reto que plantea el virus SARS-COV-2, u otros virus de características similares que se puedan gestar en el futuro. Por ello la Asamblea Mundial de la Salud celebró sesión extraordinaria los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2021, con un único punto en el orden del día: “Examen de las ventajas de elaborar un convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS sobre la preparación y respuesta frente a las pandemias con miras a establecer un proceso intergubernamental para redactar y negociar dicho convenio, acuerdo u otro instrumento internacional sobre la preparación y respuesta frente a las pandemias, teniendo en cuenta el informe del Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento de la Preparación y Respuesta de la OMS frente a Emergencias Sanitarias”.

El delegado en jefe para dicha negociación nombrado por el gobierno de México ha sido el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, doctor Hugo López-Gattel. Otros miembros del Poder Ejecutivo federal que

²³ Sobre la complejidad del control parlamentario de competencias concurrentes, véase Tuschoff, Christian (1999), “The compounding Effect: The impact of federalismo on the concept of representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, pp. 16-33.

fueron acreditados como parte de la delegación mexicana son: subdelegado en jefe, doctor R. Cortés Alcalá, director general de Promoción de la Salud, Secretaría de Salud; delegado, Sra. E.G. Martínez Liévano, encargada de Negocios a.i., Misión Permanente Ginebra; suplentes, Sra. M.L. Caballero Abraham, encargada de la Dirección General de Relaciones, Secretaría de Salud; Sr. R.A. López Tovar, Tercer secretario, Misión Permanente, Ginebra; Sra. R.D. Ruiz Vargas, directora para Asuntos Multilaterales, Secretaría de Salud; asesores: Sra. A.L. Jiménez Valdez, subdirectora para Organismos Multilaterales, Secretaría de Salud; Sr. J.J. Alcázar Ruiz, subdirector de Cooperación Financiera y Seguridad Global en Salud, Secretaría de Salud; Sra. Z. Guerra Carpio, jefe del Departamento para el Sistema, Secretaría de Salud; Sr. R.D. León Rodríguez, jefe de Departamento de Enlace con la OMS y la ONU, Secretaría de Salud; doctor A. Romero Rubio, asesor de Asuntos de Salud, Misión Permanente, Ginebra; Sra. P.G. Escamilla Pérez, asesora, Secretaría de Salud.²⁴

Sobre el nombramiento del Subsecretario de Salud Hugo López Gattel como delegado del gobierno de México y demás miembros del Poder Ejecutivo federal, resulta pertinente hacer eco de la acertada observación del profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Edinburgo, Wilfried Swenden, que se confirma con la integración de la citada delegación mexicana y su encomienda. El profesor Swenden advierte que la negociación, ejecución y control de la implementación de tratados y políticas públicas internacionales suelen ser *executive centered*, con exclusión total de los parlamentos de los Estados Nacionales. Señala que indebidamente las relaciones internacionales se siguen concertando y gestionando de esa manera por inercia de arreglos constitucionales de siglos pasados —en el caso de México, yo apunto—, del modelo estadounidense de fines del XVIII que México adaptó en la Constitución de 1824. Swenden subraya que dichos modelos constitucionales sobre relaciones internacionales centrados en el Poder Ejecutivo, no se avienen a la realidad de nuestros días y que por excluir a los parlamentos de las relaciones internacionales se constituyen como fuente sistemática de déficits democráticos puesto que las decisiones las toman expertos supranacionales que se acreditan por su

²⁴ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2_DIV1REV1-en.pdf, p. 26.

conocimiento y no por su legitimación democrática. El conocimiento científico es indispensable para la toma de decisiones de políticas públicas, pero en tanto éstas puedan afectar derechos humanos y presupuestos, deben pasar necesariamente por la institución de representación política competente para que cumplan también con los requisitos constitucionales de la democracia representativa.

Como ya es evidente y la pandemia del SARS-COV-2 lo confirma, el siglo XXI se caracteriza, por la proliferación de instituciones, tratados y políticas públicas internacionales de toda índole.²⁵ Sin embargo, el modelo existente de relaciones internacionales de un número importante de países democráticos excluye la participación significativa de los parlamentos, como si las competencias constitucionales de éstos no fuesen necesarias para la trasposición legislativa y la asignación presupuestal para la implementación de una política pública internacional y para su control parlamentario. Expertos internacionales proponen las medidas a adoptar por los diferentes países, que necesariamente implican la restricción de ciertos derechos fundamentales para el cumplimiento del objetivo planetario —como puede ser la contención de una pandemia, o la ralentización y contención del cambio climático generado por los seres humanos—. Es el caso de la OMS. Sus expertos no cuentan con legitimación democrática directa, pero pergeñan medidas que afectarán derechos humanos para proteger el derecho humano a la salud. Los epidemiólogos de la OMS no llevan a cabo un ejercicio de ponderación entre derechos humanos, pues no es la función de tal institución. Por ello, se torna absolutamente necesario que, al momento de realizar el ejercicio de trasposición de dichas políticas públicas internacionales que afectarán derechos humanos en un Estado Nacional concreto, participen las instituciones representativas nacionales del país que las adopta y aplica, incluidos los parlamentos. Sin embargo, la participación de los parlamentos, al no ser parte de la confección de las medidas

²⁵ Kaul, Inge, “The changing role of the United Nations: Lessons for Multilevel Governance”, en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Chentelham, U.K., Edward Elgar Co., 2010, pp. 323-335.

sanitarias a adoptar en la institución supranacional, resulta insatisfactorio desde el punto de vista democrático.²⁶

En este orden de ideas parece aconsejable que dentro de la delegación mexicana se incluya como observadores, sin voz ni voto, a los presidentes de las comisiones de salud del Senado de la República y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.²⁷ Es previsible que los acuerdos que se tomen en el seno de la Asamblea de Salud y de la OMS deberán traducirse en su oportunidad en normas y presupuestos en el ámbito federal y de los estados, que son competencia de los treinta y tres poderes legislativos de los Estados Unidos Mexicanos; y también lo es —en democracias constitucionales federales consolidadas— el control parlamentario federal y estatal de la implementación de las políticas públicas internacionales a cargo de los poderes ejecutivos federal y de los estados.²⁸

Cabe advertir que en el proceso de la trasposición de políticas públicas internacionales a un Estado Nacional como el mexicano, se plantean dos diferencias sustantivas por su organización política presidencial y federal, que han de ser consideradas para poder suplir el déficit democrático que generan. En las democracias centralizadas con forma de gobierno parlamentario, el primer ministro o el ministro en su representación que negocia los términos de las políticas públicas internacionales, sabe que posteriormente se encuentra

²⁶ Crum, Ben y Fossum, John (2009), “The Multi-level Parliamentary Field: a Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, pp. 249-271.

²⁷ Porfirio Muñoz Ledo, ex embajador y ex parlamentario de gran experiencia, en conversación con el autor de este ensayo sugirió que la Cámara de Diputados debe participar en la materia de relaciones exteriores que actualmente es competencia constitucional exclusiva del Senado, y que el Senado debe intervenir en la aprobación del presupuesto federal, Villahermosa, Tabasco, 9 de noviembre de 2013.

²⁸ Courchene, Thomas *et al.* (eds.), “Federalism and the New International Health Regulations 2005”, en *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald Watts*, Kingston, Ca., Institute of Intergovernmental Relations Queens University Press, 2011, pp. 292-306.

obligado a explicar y justificar en el parlamento la decisión tomada en una institución supranacional para impulsarla en su país; y aún en el senado de su país si éste se organiza bajo el principio federal. Por ello cuida que la política pública internacional en su país sea transitable en su parlamento, anticipa escenarios políticos.²⁹ En el caso del sistema presidencial de México, el Senado ratifica *ex post* los acuerdos supranacionales de políticas públicas solo cuando adquieren la categoría de tratado internacional (artículo 76, fracción I, CPEUM), pero ya no interviene cuando posteriormente se negocian políticas públicas con base en el tratado ratificado —como son las medidas que toman los expertos de la OMS—. El texto constitucional no señala que haya obligación del presidente o de su secretario del ramo de acudir al Senado a exponer previamente los argumentos para que se aprueben. Tampoco la práctica constitucional de un régimen hiperpresidencialista. Al respecto, en 1988 ya advertía Jesús Orozco Henríquez lo siguiente: “En el área de la política internacional, el titular del Poder Ejecutivo posee un campo muy extenso de libre iniciativa, pues si bien los tratados internacionales debe someterlos a la aprobación del Senado, de acuerdo con los artículos 133 y 76, fracción I, de la Constitución federal, en los últimos tiempos dichos tratados son minoritarios frente a la gran variedad de otro tipo de convenios; que en el derecho estadounidense han recibido el nombre de ejecutivos (*executive agreements*), así como los numerosos convenios de intercambio económico y cultural, la emisión de votos en los organismos internacionales, el canje de notas e inclusive los cada vez más frecuentes acuerdos personales con otros jefes de Estado o de gobierno”.³⁰

Pero además de lo ya dicho en el párrafo precedente, cabe advertir que el Senado de la República no tiene asignada la competencia constitucional para trasladar al presupuesto federal el costo de la implementación de una política pública internacional, incluso cuando adquiere la categoría jurídica de tratado

²⁹ Papadopoulos, Yanis, “Accountability and Multi-level Governance”, en Bovens, Mark *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 273-284.

³⁰ Orozco Henríquez, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *op. cit.*, p. 46.

internacional. El Senado en México no tiene competencia para aprobar el presupuesto pues ésta es potestad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción, IV, CPEUM). Y la Cámara de Diputados por su parte no tiene competencia en el control de las políticas públicas internacionales a cargo del presidente de la República, en tanto que la materia de relaciones exteriores es competencia exclusiva del Senado (artículo 76, fracción I). Cabe señalar que el modelo estadounidense en el que se basó la estructura federal mexicana, ha evolucionado por convenciones políticas. Los senadores de aquel país son incorporados por el Poder Ejecutivo como observadores en las fases de negociación de políticas públicas internacionales; y la Cámara de Representantes tiene también asignada competencia en materia de relaciones exteriores. Además, desde su origen en el siglo XVIII, el texto constitucional estadounidense consideró al Senado en la aprobación del presupuesto conjuntamente con la Cámara de Representantes.

México mantiene un esquema constitucional de negociación, implementación y control en materia de relaciones exteriores de fines del siglo XVIII, propio para un tiempo en que la sustancia de los tratados se reducía a la negociación de la guerra y la paz, la integridad territorial de los países, así como a tratados de comercio internacional y libre navegación, con un control *ex post* del Senado. Para tal fin la conducción unipersonal y expedita de negociaciones de un jefe de Estado era idónea. Y si bien el entorno internacional varió sustancialmente hacia la mitad del siglo XX, el arreglo constitucional mexicano sobre relaciones exteriores con preponderancia absoluta del titular del Poder Ejecutivo se mantiene inalterado³¹. Sobre ello se suma el hecho que México también preserva un régimen hiperpresidencial del siglo XX con débil control parlamentario. Ciertamente, este régimen político hiperpresidencial mexicano con partido hegemónico se

³¹ Avalos Vázquez, Roxana y Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho de los tratados. Teoría y práctica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 5-56. Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Primera Época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto, 1991, pp. 83 y ss. Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, México, Harla, 1985, pp. 198 y ss.

ha transformado mediante la reducción de las áreas de poder presidencial,³² y en tanto las cámaras del Congreso de la Unión son ahora claramente plurales en su integración³³ producto de las reformas en materia electoral que han extraído las elecciones de la esfera de competencias del Poder Ejecutivo.³⁴ No obstante, el sistema hiperpresidencial mantiene sus rasgos en lo que se refiere a las relaciones entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso. Como viene advirtiendo Diego Valadés desde hace décadas, el Congreso mexicano no ha logrado asumir las potestades de control sobre el gobierno, propias de un Estado constitucional de derecho con separación de poderes. Ello debe modificarse sobre todas las áreas del gobierno, incluida la materia de relaciones exteriores.

Por las consideraciones apuntadas en este ensayo, se propone que de manera complementaria a una mayor participación de ambas cámaras del Congreso de la Unión en cuestiones concernientes a políticas públicas internacionales, es necesario introducir un procedimiento multinivel descendente en el federalismo mexicano mediante el *refrendo parlamentario de las legislaturas de los estados*, al decreto de “estado de emergencia sanitaria nacional” aprobado por el Congreso de la Unión a propuesta del presidente de la República Federal. El refrendo parlamentario estatal no tendría efectos ascendentes,

³² Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del meta-constitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017; Carpizo, Jorge, “México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2010”, en *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 1-38; Astudillo, César y Ackerman, John (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

³³ Woldenberg, José, “Partidos, Congreso y gobierno en la Constitución (1977 a la fecha)”, en Salazar, Pedro *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4, Estudios políticos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 399 y ss.

³⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (1a. reimpr.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 653-703.

sino descendentes en la escala territorial de la República Federal, esto es, en el ámbito estatal y municipal. Se entendería como el deber del estado refrendante de dar cumplimiento en el ámbito de su competencia territorial³⁵ a las medidas acordadas por el representante político de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito supranacional aprobadas previamente por ambas cámaras del Congreso de la Unión en el decreto de declaratoria de emergencia nacional, así como de todas aquellas medidas que se generen en sesiones sucesivas del Comité de Emergencias de la OMS. Como ha quedado de manifiesto en las nueve sesiones celebradas por dicho Comité, durante la pandemia la OMS decide ajustes a las medidas sanitarias internacionales que posteriormente se tornan aplicables en México por decisión del presidente de México con refrendo del secretario de Salud y presidente del CSG.³⁶

En este orden de ideas sostenemos que el refrendo parlamentario de las legislaturas de los estados podría ser la institución jurídica adecuada para que cada legislatura asuma la responsabilidad de actuación en su ámbito funcional y territorial de competencias en el contexto de una emergencia sanitaria nacional o de una pandemia declarada por la OMS. Téngase presente que, el artículo 73, fracción XVI de la Constitución, concerniente con el tratamiento

³⁵ Diego Valadés interpretaba una de las finalidades constitucionales del refrendo dentro del Poder Ejecutivo mexicano, de la siguiente manera: “El refrendo simplemente traduce un compromiso de ejecución por parte del colaborador del Poder Ejecutivo (...)”, “El marco de las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo”, en (VVAA), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 15 y 16.

³⁶ José María Serna interpreta los alcances del artículo 73, fracción XVI y la Ley General de Salud, e indica que “la acción extraordinaria en materia de salubridad general está diseñada como una competencia federal. Si las entidades federativas y los municipios aparecen en la redacción de los artículos correspondientes, es solamente en calidad de destinatarios de las acciones que la SSA les encomiende para coadyuvar en el combate a la emergencia”, véase “Federalismo: emergencia sanitaria y competencias en México”, en la obra de González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 20.

de las epidemias y enfermedades exóticas, se refiere expresamente a las “autoridades administrativas”, es decir, a los gobernadores y regidores municipales y a sus respectivas administraciones públicas en el ámbito estatal. No alude a las legislaturas, pero como el COVID-19 ha puesto en evidencia, en el contexto de una pandemia los poderes legislativos deben participar de diversas maneras en ejercicio de competencias propias facilitando la labor de los poderes ejecutivos, pero también controlando su gestión. Y notablemente en la reasignación del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal. Sobre esta potestad, a propósito de operar como una auténtica democracia representativa federal y no repetir la centralización y concentración del poder presidencial que se ha vivido durante la pandemia del COVID-19, el gobernador debería tener atribuido el poder de iniciativa para reformar el presupuesto en su modalidad de iniciativa preferente, mientras que el congreso local debe ostentar la potestad de aprobar las modificaciones al presupuesto. Ello como garantía política para valorar los efectos económicos y sociales de las medidas sanitarias por el gobernador, y verificar que se aplican criterios racionales y equitativos en la distribución territorial del presupuesto entre los diversos municipios del estado. Para asegurar rapidez en dicho procedimiento parlamentario, la constitución de cada estado puede prever que el congreso local apruebe las modificaciones presupuestales a través de sus comisiones unidas de hacienda y salud, o solo por una de ellas, o bien por la junta de coordinación política.

Como es sabido el refrendo parlamentario es una institución jurídica que en su origen se forjó en el seno del Poder Ejecutivo para servir diversos e importantes propósitos constitucionales.³⁷ No obstante, su origen histórico no le condiciona necesariamente a servir a un solo órgano del Estado ni a una única finalidad constitucional. Cada Estado Nacional le puede imprimir expresamente el significado que requiera dentro de su orden constitucional. Así lo hizo México originalmente al introducir en un sistema republicano

³⁷ Ruiz-Massieu, Francisco, “El refrendo en la evolución constitucional de México: un recuento dogmático”, en (VVAA), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 19-30.

esta figura desarrollada para regímenes monárquicos; y más recientemente España que acogió la figura del referendo parlamentario sobre el acto del monarca para presentar al Parlamento español el candidato al gobierno.³⁸ En el derecho comparado el referendo no tiene un significado único, ni es considerado refractario a la evolución constitucional³⁹ —tampoco debiera serlo en el derecho mexicano, donde a la fecha se preserva como una institución propia del Poder Ejecutivo en el artículo 92 de la CPEUM—. ⁴⁰ En la propuesta que en este ensayo planteamos el referendo parlamentario de las legislaturas de los estados desbordaría la esfera del Poder Ejecutivo para cumplir una nueva función constitucional para el federalismo multinivel.⁴¹ Ello acotando debidamente sus alcances.

El referendo parlamentario se puede configurar con la firma del Presidente de la mesa directiva de la legislatura de cada estado al “decreto de estado de emergencia nacional”. Éste último, como ya vimos, sería firmado por el presidente del Congreso de la Unión, el presidente de la República, y el

³⁸ Constitución Española, artículo 64. 1: “Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso. (...)”.

³⁹ Torres Muro, Ignacio, “El referendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, pp. 159-162.

⁴⁰ Márquez Gómez, Daniel, “Artículo 92”, en José Luis Soberanes (coord.) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (21 ed.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 741 y 742.

⁴¹ “Federalismo multinivel” es un concepto de reciente creación que incorpora el ámbito internacional a la organización territorial interna del Estado democrático representativo políticamente descentralizado. No implica jerarquía entre niveles de autoridad. Se refiere a las exigencias teóricas sobre adaptaciones normativas e institucionales de los Estados nacionales democráticos organizados bajo el principio federal, para acoplar sus instituciones representativas de dos o más niveles de gobiernos (estados, municipios, comunidades indígenas), al nuevo ecosistema internacional. Véase Enderlein, Henrik *et al.*, “Introduction”, en la obra editada por dichos autores *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Co., 2010, pp. 1-16.

secretario de salud en su calidad de presidente del CSG. El referendo parlamentario estatal no tendría un propósito equivalente a la aprobación del estado de emergencia nacional del Congreso de la Unión. No sería, como aquél, un acto de control parlamentario, sino de asunción de las competencias propias para las tareas en el marco del Estado federal, en el contexto de gestión sanitaria de una pandemia o de una epidemia nacional. El referendo parlamentario tendría efectos descendentes en la escala territorial del Estado federal, hacia las entidades federativas y sus municipios —y las comunidades indígenas en los estados donde se asientan pueblos originarios—. El referendo parlamentario estatal activaría la forma en la que se ha de conducir el poder legislativo en su relación con el poder ejecutivo en estados de emergencia sanitaria nacional. Si la cámara de un estado se encontrase en receso, la potestad de firma del referendo parlamentario recaería en el presidente de la Comisión Permanente de la legislatura estatal en tanto se convoca a periodo extraordinario para tal fin.

Como ya dijimos, el referendo parlamentario de la legislatura de cada estado no se requeriría para convalidar el decreto de declaratoria de emergencia sanitaria nacional, que correspondería al Congreso de la Unión a iniciativa del presidente de la República. Los referendos parlamentarios en los estados no tendrían por tanto efectos suspensivos sobre aquél. El referendo parlamentario estatal tampoco tendría el efecto de habilitar restricciones a los derechos humanos ordenadas por los gobernadores de los estados según disponen las leyes estatales de salud. Tal habilitación se activaría con la declaratoria de emergencia sanitaria nacional en términos del artículo 73, fracción XVI de la CPEUM, de la LGS que lo reglamenta y de las leyes estatales de salud. Pero en cambio el referendo parlamentario estatal sí puede imprimir seguridad jurídica a un número de situaciones que se han vivido en los estados durante la emergencia provocada por el COVID-19. Entre ellas habilitar sobre bases objetivas las excepciones a las normas del propio congreso estatal en cuanto a la forma de celebración de las sesiones y del voto por medios digitales, y del control parlamentario de gestión de la emergencia sanitaria en el ámbito local; a las excepciones a las normas impuestas en la adquisición de bienes y servicios públicos para actuar con rapidez durante la contingencia; a las normas que rigen la operación o suspensión de labores de los tribunales de los poderes

judiciales de los estados y de los tribunales de justicia administrativa; o las excepciones para determinar con toda certeza las ausencias laborales justificadas en el sector público estatal y municipal, entre otras.

El procedimiento para emitir el refrendo parlamentario estatal debe ser expedito y publicarse en el periódico oficial del estado. Sus efectos necesariamente tendrían que ser temporales y cesar al emitirse el decreto de terminación del estado de emergencia nacional mediante un procedimiento semejante al de su declaratoria. Ello en concordancia con lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención Americana.

Finalmente, como he sostenido en otro trabajo, la actualización del Senado mexicano en su integración, competencias y procedimientos, es imperativo para reconstruir la representación de los estados para responder a un nuevo entorno de instituciones, normas y políticas públicas internacionales que no existía cuando se concibió el Senado. El Senado actualmente opera únicamente por lógica de grupos parlamentarios de partidos políticos, con exclusión casi total de la representación territorial que tuvo en el origen su diseño constitucional.⁴²

IV. BIBLIOGRAFÍA

Astudillo, César y Ackerman, John (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

⁴² Barceló Rojas, Daniel, “Federalismo multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los estados”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022 (en proceso de publicación dentro del programa editorial IIJ-UNAM 2022, proyecto PAPIIT IG300320).

- Avalos Vázquez, Roxana y Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho de los tratados. Teoría y práctica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Barceló Rojas, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- Barceló Rojas, Daniel, “La garantía política de la Constitución mexicana en estados de emergencia sanitaria”, en Barceló Rojas, Daniel *et al.* (coords.), *Covid-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Curitiba Brasil, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Marcial Pons-Editora, Intersaberes (coed.), 2020, pp. 105-118.
- Barceló Rojas, Daniel, “Controles constitucionales sobre los gobiernos federal y estatales en emergencias sanitarias”, en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.) *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 52-62.
- Carpizo, Jorge, “México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2010”, en *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 1-38.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 653-703.
- Courchene, Thomas *et al.* (eds.), “Federalism and the New International Health Regulations 2005”, en *The Federal Idea. Essays in Honour of Ronald Watts*, Kingston, Ca., Institute of Intergovernmental Relations Queens University Press, 2011, pp. 292-306.
- Crum, Ben y Fossum, John, “The Multi-level Parliamentary Field: a Framework for Theorising Representative Democracy in the EU”, en *European Political Science Review*, vol. 1, núm. 2, 2009, pp. 249-271.
- Enderlein, Henrik *et al.*, “Introduction”, en la obra editada por dichos autores *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Co., 2010, pp. 1-16.

- Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 2005.
- González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Kaul, Inge, “The changing role of the United Nations: Lessons for Multilevel Governance”, en Enderlein, Henrik *et al.* (eds.), *Handbook on Multi-level Governance*, Chentelham, U.K., Edward Elgar Co., 2010, pp. 323-335.
- Márquez Gómez, Daniel, “Artículo 92”, en Soberanes, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (21 ed.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 741 y 742.
- Martínez Báez, Antonio, “El Poder Legislativo Mexicano y las Relaciones Exteriores”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Primera Época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto, 1991.
- Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, México, Harla, 1985.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en VVAA, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 1-149.
- Ortiz López, Denisse, “Solidaridad y responsabilidad fiscal: Una oportunidad de solidaridad en medio de la emergencia sanitaria”, en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 49-57.
- Papadopoulus, Yanis, “Accountability and Multi-level Governance”, en Bovens, Mark *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 273-284.
- Quero Molares, José, “El derecho sanitario mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núm. 49, 1963, pp. 150-158.
- Ríos Granados, Gabriela, “Gasto público y fondos de emergencia sanitaria por Covid-19 en el Estado mexicano”, en González Martín Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 33-47.

- Ruiz-Massieu, Francisco, “El refrendo en la evolución constitucional de México: un recuento dogmático”, en (VVAA), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 19-30.
- Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.
- Salazar Ugarte, Pedro, “Comentario al artículo 29”, en Soberanes, José Luis (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (21 ed.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 245-249.
- Serna, José María, “Federalismo: emergencia sanitaria y competencias en México”, en González Martín, Nuria y Serna de la Garza, José María (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 295-102.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, t. I, 2a. ed., México, Porrúa, 1949.
- Torres Muro, Ignacio, “El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, pp. 159-162.
- Tuschoff, Christian, “The compounding Effect: The impact of federalismo on the concept of representation”, *West European Politics*, vol. 22, núm. 2, 1999, pp. 16-33.
- Tushnet, Mark, “Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design”, en Bauman, Richard y Kahana, Tsvi (eds.), *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 355-377.
- Valadés, Diego, “El marco de las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo”, en (VVAA), *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 11-16.
- Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México”, en (VVAA), *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268.

- Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Valadés, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, en Ellis Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 429-475.
- Valadés, Diego, “La fuerza normativa de las crisis”, en González Martín, Nuria (ed.), *Covid-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, vol. IV, Política, derecho y economía, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6569/12.pdf>
- Woldenberg, José, “Partidos, Congreso y gobierno en la Constitución (1977 a la fecha)”, en Salazar, Pedro *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4, Estudios políticos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 399-412.

Tomo 4

La década COVID en México

Estado de derecho

La pandemia puso a prueba el funcionamiento de las democracias constitucionales en diversas partes del mundo. El objetivo de este volumen es contribuir a la comprensión de las repercusiones de la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado de derecho mexicano. Las reflexiones aquí fomentadas subrayan la importancia de la aplicación del derecho convencional por parte del Estado en la gestión la pandemia, junto a la necesidad de que existan contrapesos y controles constitucionales respecto de las medidas impulsadas por el Gobierno para afrontar la emergencia. Proponen un diagnóstico sobre la capacidad de respuesta del sistema federal mexicano para contener la propagación del virus y proteger a la población más vulnerable. Destacan los esfuerzos institucionales a fin de garantizar la participación política ciudadana y la renovación pacífica, libre y ordenada de los órganos de representación popular en contextos extraordinarios. Finalmente, centran la atención en la creciente militarización del país que, si bien tiene un origen anterior, durante la pandemia se ha profundizado, ampliado y diversificado, lo que pone en riesgo los derechos humanos y la naturaleza democrática del Estado.



SECRETARÍA GENERAL

Universidad Nacional Autónoma de México



DGCS
Dirección General de Comunicación Social



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES