

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/](http://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>	
<b>CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CRISIS SANITARIA</b>	
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>	
<b>ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y CONTROLES CONSTITUCIONALES</b>	
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*

## COVID-19 Y FEDERALISMO

# Emergencia sanitaria. La respuesta del sistema federal mexicano

5

José Ma. Serna de la Garza  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

## I. INTRODUCCIÓN

El primer caso de contagio por COVID-19 en México se conoció el 28 de febrero de 2020 en la Ciudad de México (se trató de un hombre de 35 años de edad quien en las semanas anteriores había viajado de Italia a México). El primer deceso relacionado con COVID-19 ocurrió el 18 de marzo de 2020. Desde entonces y hasta la fecha en que estas líneas se escriben (diciembre de 2021), ha habido más de 293 000 fallecimientos provocados por este virus.

Cabe señalar que las primeras reacciones para enfrentar la pandemia surgieron en las diversas entidades federativas y en varios municipios. El gobierno federal adoptó inicialmente una política negacionista de la pandemia, hasta que fue evidente que México (al igual del resto del mundo), estaba inmerso en una verdadera crisis sanitaria global.

Por otro lado, después de dos meses<sup>1</sup> de ordenarse el cierre de muchas actividades económicas y sociales “no esenciales”, en junio de 2020 comenzó una reapertura gradual de dichas actividades, pero el ritmo tanto del cierre

---

<sup>1</sup> Abril y mayo de 2020.

como de la reapertura fue motivo de disputa entre el gobierno federal y un buen número de gobiernos estatales.

En el presente ensayo nos proponemos realizar un breve análisis del marco normativo para hacer frente a crisis sanitarias como la pandemia por COVID-19, desde la perspectiva del sistema federal mexicano. De esta manera, nos referiremos a las medidas adoptadas por autoridades federales (el CSG y la SSA) y su impacto en las entidades federativas. Posteriormente, examinaremos la acción extraordinaria en materia de salubridad general, y el papel que en el marco de dicha acción corresponde a los gobiernos estatales. A continuación, analizaremos una decisión del presidente de la República, adoptada en plena pandemia: el Acuerdo de 11 de mayo de 2020 que militariza la seguridad pública, y concluiremos con una serie de reflexiones finales referidas a la manera en que se han comportado durante la crisis sanitaria los distintos actores de nuestro sistema federal, apuntando específicamente a señalar cómo ha faltado un mecanismo de interlocución entre autoridades federales y estatales para enfrentar la pandemia de una manera más eficaz y con mejores resultados.

## **II. MEDIDAS ADOPTADAS POR AUTORIDADES FEDERALES: EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL Y LA SECRETARÍA DE SALUD**

En materia de salud, la CPEUM contempla dos tipos de medidas que instancias del gobierno federal pueden adoptar para hacer frente a emergencias sanitarias como la derivada de la pandemia por COVID-19. Un primer tipo son las medidas de salubridad que adopte el CSG; y el segundo tipo son las medidas que adopte la SSA. Ambas están previstas en el artículo 73, fracción XVI de la CPEUM, en sus tres primeras bases, a saber:

- 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.”

En uso de esas facultades constitucionales, las principales medidas adoptadas por el Gobierno federal durante la pandemia por COVID-19, fueron las siguientes:

Acuerdo mediante el cual el CSG reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia” (23 de marzo de 2020).

Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-COV-2 (COVID-19)”, del 24 de marzo de 2020, en la que se implementó la Jornada Nacional de Sana Distancia. Además, se suspendió temporalmente las actividades que involucraran la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, a partir de la entrada en vigor de dicho acuerdo y hasta el 19 de abril de 2020.

En seguida, el 30 de marzo de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19)”, del CSG.

Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que implementó diversas “medidas extraordinarias” (31 de marzo de 2020), de las cuales se destacan:

- La suspensión inmediata, desde el 30 de marzo y hasta el 30 de abril, de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional.
- Solamente podrían continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales, entre otras, las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales; la procuración e impartición de justicia; as como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal.
- Resguardo domiciliario de la población que no participa en actividades laborales esenciales, así como de la que se encuentra en los grupos de mayor riesgo.
- Se estableció que una vez que concluyese la suspensión de actividades no esenciales y el resguardo domiciliario, la SSA emitiría los lineamientos para un regreso escalonado.

Posteriormente, el 21 de abril de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) (21 de abril de 2020) que consistieron en lo siguiente:

- Se ordenó la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de mayo, de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-COV-2 (COVID-19) en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional.
- Se determinó que las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19), dejarían de implementarse a partir del 18 de mayo, en aquellos municipios

del territorio nacional que a esta fecha presentasen baja o nula transmisión del virus SARS-COV-2 (COVID-19).

- Se estableció que los gobiernos de las entidades federativas deberían, entre otras cosas:
  - a. Instrumentar las medidas de prevención y control pertinentes atendiendo a los criterios generales emitidos por la Secretaría y de acuerdo con la magnitud de la epidemia por COVID-19.
  - b. Establecer y ejecutar los mecanismos conducentes a la reducción de la movilidad de los habitantes entre municipios con distinto grado de propagación, de acuerdo con los criterios que disponga la Secretaría de Salud Federal.
  - c. Garantizar, en el ámbito de su competencia, la implementación adecuada y oportuna de dichas medidas.

Por último, el CSG, en su tercera reunión de la Sesión Permanente, celebrada el 12 de mayo de 2020, acordó medidas para continuar con la mitigación de la epidemia causada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19), después de la Jornada Nacional de Sana Distancia, los cuales compete implementar a la SSA.

En ese sentido, el 14 de mayo de 2020, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias. En dicho acuerdo, la estrategia consistió en la reapertura de actividades de una manera gradual, ordenada y cauta.

Puede afirmarse que tanto el CSG como la SSA actuaron con autorización constitucional y legal, considerando que el marco normativo vigente les da un gran margen de decisión y actuación, en lo que algunos han identificado como “dictadura” sanitaria.<sup>2</sup> Se trata de un esquema constitucional y legal que

---

<sup>2</sup> El propio doctor José María Rodríguez justificó este gran poder en el Congreso Constituyente de 1917. Después de hablar de las deplorables condiciones de

opera a través de instancias dependientes del Ejecutivo, sin autorización del Congreso, y sin las limitantes y controles del mecanismo del artículo 29 de la CPEUM referido a la restricción o suspensión de derechos y garantías en casos de “invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

Cabe recordar que los antecedentes del CSG se encuentran en el Consejo Superior de Salubridad, creado en 1887 por Porfirio Díaz a manera de un órgano consultivo en esta materia. Presidido por el doctor Eduardo Liceaga, aquel Consejo Superior de Salubridad elaboró el primer Código Sanitario de México, el cual fue aprobado el 15 de julio de 1891.

En el Congreso Constituyente de 1917 se discutió el tema de la salubridad general de la República, y se decidió, con la intervención fundamental del diputado constituyente José María Rodríguez, dar a este órgano rango constitucional, bajo el nuevo nombre de CSG, igualmente como órgano consultivo, pero también con facultades normativas en dicha materia.

Presidido por el secretario de Salud, el CSG está integrado por trece vocales titulares (cuentan con voz y voto) entre los que se encuentran nueve

---

higiene en que vivía la población mexicana en aquella época, y el efecto que esto había tenido en la producción de epidemias en diversas partes del país y en distintas épocas, afirmó el doctor Rodríguez: “...es una necesidad nacional que el Gobierno de hoy en adelante intervenga, aun despóticamente, sobre la higiene del individuo particular y colectivamente. El derecho que tiene el Estado para imponer reglas de bien vivir no es discutible; es la defensa de la mayoría: cada actividad individual, siendo una fuerza viva que forma parte de la colectividad, las deficiencias que sufre, no sólo lo perjudican en lo particular, sino que perjudica también a la colectividad en el desenvolvimiento nacional. Rodríguez, José María, “Federalización de la salubridad”, *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1967, pp. 296 y 297, <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/455/1/images/50discursos.pdf> Ver también Aréchiga Córdoba, Ernesto, “Educación, propaganda o dictadura sanitaria. Estrategias discursivas de higiene y salubridad públicas en el México posrevolucionario, 1917-1945”. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, 2007, (33), pp. 57-88.

titulares del llamado “gabinete ampliado” federal, directivos de academias del gremio médico y el rector de la UNAM. Además, el Consejo se integra con otros vocales (con voz, pero sin voto), que son las cabezas de distintas instituciones públicas, académicas, del sector salud y farmacéutico.

Entre estos vocales (con voz, pero sin voto) se encuentran secretarios de salud de las entidades federativas, pero no todos, sino aquellos que son representantes por regiones, agrupados de la siguiente manera: I. Región noroeste, que se integrará por los estados de: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Nayarit, Sinaloa y Sonora; II. Región noreste, que se integrará por los estados de: Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz; III. Región centro, que se integrará por los estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, y IV. Región sureste, que se integrará por los estados de: Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

La participación de los secretarios de Salud o su equivalente de las entidades federativas que representen a cada una de las regiones a que se refiere el Reglamento Interior del CSG, es de un plazo de cuatro años. Además, la sustitución de los representantes regionales es escalonada, en forma alfabética conforme a la denominación de los estados que integran la región (artículo 4o. del Reglamento Interior del CSG).

Son varias las críticas que se han dirigido al CSG en su actuación en el contexto de la pandemia. En primer lugar, su actuación tardía, pues la evidencia de la crisis que se avecinaba se dio desde inicios de marzo de 2020, y no fue sino hasta fines de ese mes que el Consejo decretó la emergencia. En segundo lugar, a pesar de la estructura colegiada del Consejo el cual, sin entrar en detalles, agrupa a servidores públicos de alto nivel (tanto federales como estatales), y a instituciones académicas, en la práctica sus determinaciones las toma el titular de la Secretaría de Salud.<sup>3</sup> Y en tercer lugar, se ha

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, el 14 de abril el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, emitió un comunicado en el que rechaza el documento emitido por el Consejo de Salubridad General titulado “Guía Bioética de Asignación de Recursos

observado que ni la LGS, ni el Reglamento Interior del CSG, contemplan un procedimiento que regule la emisión de una declaratoria de emergencia sanitaria, lo cual implica que la forma de emitirla queda a la discreción del titular de la SSA, quien es un subordinado del presidente de la República.

En realidad, consideramos que el CSG debiera convertirse en una instancia de acuerdos y de toma de decisiones en materia de salud, que permita generar políticas coherentes, con visión nacional, y evite lo que observamos durante la pandemia: decisiones contradictorias entre gobierno federal y gobiernos de las entidades federativas, en lo que tiene que ver con el momento de la declaratoria de la emergencia sanitaria, el tipo de medidas que se deben adoptar para enfrentarla, y la forma y momento para empezar a levantar las restricciones y poner de nuevo en marcha la actividad económica.

### III. LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL

La acción extraordinaria en materia de salubridad general se encuentra regulada por la LGS en sus artículos del 181 al 184. Básicamente, lo que establecen dichos artículos es que en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la SSA 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 (artículo 181). En dicho caso, el Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante decreto, la región o regiones amenazadas que quedan sujetas, durante el tiempo necesario, a la acción extraordinaria en materia de salubridad general. Además, cuando hubieren

---

de Medicina Crítica”, el cual tiene como objetivo orientar las decisiones del personal médico cuando el sistema de salud mexicano se vea rebasado conforme avance la pandemia por coronavirus. Entre otras cosas, el comunicado decía que “Ni la UNAM ni su rector, doctor Enrique Graue Wiechers, han sido convocados a sesión plenaria alguna para el análisis, discusión y eventual aprobación de dicha Guía.”

desaparecido las causas que hayan originado la declaración de quedar sujeta una región a la acción extraordinaria en materia de salubridad general, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que declare terminada dicha acción (artículo 183).

Asimismo, señala el artículo 184 de la LGS que la referida acción extraordinaria será ejercida por la SSA, la que podrá integrar 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.

Como se puede observar, la acción extraordinaria en materia de salubridad general implica la posibilidad de que la autoridad federal, en este caso a través de la SSA, pueda adoptar medidas de seguridad sanitaria para efecto de hacer frente a una emergencia epidemiológica de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades transmisibles como la que México y el mundo están encarando en 2020. Igualmente, es posible advertir 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.

Por otro lado, la percepción de que la atención de emergencias sanitarias corresponde a la federación podría reforzarse con la lectura de la fracción XVII del artículo 3o. de la LGS, el cual establece que es materia de salubridad general la prevención y el control de enfermedades transmisibles. Con esto, pareciera que las entidades federativas no pudieran tomar medidas de

seguridad sanitaria para hacer frente, dentro de sus territorios y de manera autónoma respecto del gobierno federal, a situaciones de emergencia sanitaria como la que se ha vivido con el COVID-19.

Sin embargo, una lectura de este tipo estaría errada. Lo aludido en los artículos citados de la LGS no significa que las entidades federativas no tengan facultades para adoptar medidas de seguridad sanitaria, independientemente de las que en su caso les llegare a encomendar los órganos federales, sea la SSA en el marco de la acción extraordinaria en materia de salubridad general, o bien el CSG en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los tres primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Las entidades federativas tienen facultades para adoptar medidas de seguridad sanitaria de manera autónoma, como se desprende de un análisis sistemático de la LGS y del régimen de concurrencia al que está sujeta la materia de salubridad general, según lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución General de la República.

En efecto, en el Capítulo II (Enfermedades Transmisibles) del Título Octavo (Prevención y Control de Enfermedades y Accidentes) de la LGS, el artículo 134 de esta ley establece que la SSA y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de diversas enfermedades transmisibles, entre las que se encuentran la “Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos” (fracción II del artículo 134 de la LGS).

Como se puede ver, el artículo 134 de la LGS dispone que las entidades federativas tienen atribuciones en materia de prevención y control de diversas enfermedades transmisibles “en sus respectivos ámbitos de competencia”, pero ¿cuáles son esos ámbitos de competencia?

Por su parte, en el Título Segundo (Sistema Nacional de Salud) de la LGS, Capítulo II, relativo a la “Distribución de Competencias”, encontramos el artículo 13, según el cual corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales, y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y

evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren diversas fracciones del artículo 3o. de la LGS, entre las que se encuentra la fracción XVII, mismo que se refiere a la prevención y el control de enfermedades transmisibles. Por su parte, la fracción IV de ese mismo artículo dispone que corresponde a las entidades federativas llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen.

Es decir, en el marco de la “salubridad general”, que está sujeto a un régimen de facultades concurrentes, las entidades federativas tienen un papel que jugar para enfrentar emergencias sanitarias. ¿Cuál?: 1. El que les asigne la SSA a través de la acción extraordinaria en materia de salubridad general; 2. El que les asigne el CSG a través de las disposiciones generales y medidas preventivas que ordene (mismas que, como dispone el artículo 73.XVI.3a., deberán ser obedecidas por todas las autoridades administrativas del país), y 3. El que les corresponde en el ámbito de “salubridad local”.

Lo anterior quiere decir que al lado de la materia de “salubridad general” hay una materia de “salubridad local” cuya existencia generalmente se olvida, en virtud de la tendencia centralizadora que ha experimentado por décadas nuestro sistema federal. Esta materia de “salubridad local”, junto con el derecho a la protección a la salud previsto en el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución General de la República (que es un derecho constitucional y no federal, con el deber correlativo de todas las autoridades del país para garantizarlo), es el fundamento de las acciones que en materia de seguridad sanitaria pueden adoptar las entidades federativas en casos de pandemias como el COVID-19.

Cabe señalar que hay tesis de la SCJN, Séptima Época, que tenían muy bien identificado la existencia de dicho espacio de competencia local. Así, por ejemplo, en la Tesis aislada de rubro:

“SALUBRIDAD LOCAL. LAS DISPOSICIONES EMITIDAS POR LA LEGISLATURA DE BAJA CALIFORNIA EN MATERIA DE, NO INVADEN LA ESFERA DE LA FEDERACION, EN MATERIA DE SALUBRIDAD GENERAL” (CODIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ARTICULOS 199 BIS 1, 199 BIS 2, 199 BIS 3 Y 199 BIS 4)

Se puede ver cómo la SCJN, concebía, incluso antes de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983 al artículo 4o. de la Constitución General de la República que estableció expresamente el régimen de concurrencia en materia de salubridad general, la existencia de un ámbito de salubridad local. Dicha Tesis aislada dice lo siguiente:

El Congreso del Estado de Baja California tiene competencia para legislar en materia de salubridad local, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI, en relación con el artículo 124, ambos de la Constitución Federal. Debe considerarse que el reparto de facultades en materia de salubridad entre la Federación y los Estados se funda en los artículos antes mencionados y por ende, la facultad de legislar sobre salubridad local permanece en el acervo de atribuciones de los Estados, entre otras facultades no sustraídas de los mismos para ser otorgadas en forma expresa a la Federación. Nuestra Constitución Política Federal, en su artículo 73, fracción XVI, sólo ha concedido facultades al Congreso de la Unión, para legislar en materia de “salubridad general”, y para su mejor comprensión es necesario recurrir a distintas disposiciones del Código Sanitario... porque la facultad de legislar en materia de salubridad no compete sólo a la Federación sino que es concurrente y complementaria de la Federación y de los Estados; aquélla, con el fin de lograr el bienestar de la colectividad, y éstos en uso del derecho de legislar sobre salubridad local en su ámbito territorial... (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 47, Parte Primera, página 49. Amparo en revisión 5465/71. Rubén Núñez de la Paz. 7 de noviembre de 1972. Mayoría de quince votos. Disidente: J. Ramón Palacios Vargas. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez).

De esta manera, podemos concluir que si una enfermedad transmisible amenaza con convertirse en un peligro grave en el ámbito territorial de una entidad federativa, las autoridades de ésta, en ejercicio de las facultades reservadas de que gozan, conforme a la lógica del artículo 124 de la Constitución General de la República, pueden perfectamente dictar medidas de seguridad sanitaria que les correspondan, conforme al orden jurídico local. Máxime si por alguna razón la SSA y el CSG deciden no ejercer sus competencias en la

materia (por ejemplo, por considerar que la pandemia correspondiente no es una amenaza a la salubridad general de la República, sino que se trata de un problema circunscrito al ámbito territorial de alguna entidad federativa). Sin embargo, si la SSA o el CSG deciden ejercer sus competencias en la materia, entonces las autoridades de las entidades federativas deben sujetarse a las disposiciones generales, medidas y acciones que estos órganos federales dicten para hacer frente a la emergencia sanitaria.

#### **IV. EL ACUERDO DE 11 DE MAYO DE 2020 QUE MILITARIZA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Vale la pena mencionar que, en el contexto de la pandemia, está por verse el efecto que tendrá en la relación federación-entidades federativas-municipios, la decisión del gobierno federal que prácticamente militariza las funciones de seguridad pública en el país. Se trata del Acuerdo de 11 de mayo de 2020, por el cual:

PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

Al parecer, con esta decisión, tomada por cierto sin ningún tipo de consulta al Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal reconoce que bajo las actuales circunstancias de pandemia, pero también de creciente violencia e inseguridad en todo el país, el proyecto de tener una fuerza de policía civil (la llamada Guardia Nacional), ya no dará resultado como se planeaba. Por ello, con el referido Acuerdo se buscó dar cobertura normativa a lo que se percibe

será la política federal a partir de la expedición del referido Acuerdo: que las Fuerzas Armadas se encarguen de las funciones de seguridad pública que constitucional y legalmente le corresponden a la Guardia Nacional. Las consecuencias que esta decisión tendrá, no sólo en relación con la convivencia entre los órdenes de gobierno del sistema federal mexicano, sino en términos de afectaciones a derechos humanos, está por verse. A continuación, examinamos diversos aspectos de dicho acuerdo.

### El contenido del Acuerdo

En mi opinión, el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 (en adelante “el Acuerdo”), es parcialmente novedoso en términos jurídicos, pues su contenido equivale a expresar algo como lo siguiente: “Se ordena a la Fuerza Armada cumplir con lo dispuesto por el Artículo Quinto Transitorio del decreto de reforma constitucional de 26 de marzo de 2019.” Como se recordará, el Artículo Quinto Transitorio estableció que “Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”

Pero resulta que el Artículo Quinto Transitorio de la referida reforma de 2019 ya había habilitado a la Fuerza Armada para hacer lo que el Acuerdo ahora ordena. Y en la práctica, la Fuerza Armada ya venía realizando tareas de seguridad pública a lo largo de la presente administración federal (y por lo menos de las dos anteriores).

Lo nuevo en el Acuerdo, a diferencia del referido Artículo Quinto Transitorio, es precisar las facultades específicas en que la Fuerza Armada se “subrogará”<sup>4</sup> en la Guardia Nacional. Dichas facultades son las establecidas

---

<sup>4</sup> El Acuerdo no emplea el término de “subrogación”. Empleo la expresión “se subrogará” consciente de la imprecisión técnica en que incurro, pues la subrogación es

en diversas fracciones del artículo 9o. de la Ley de la Guardia Nacional, que son amplísimas, y son todas ellas, de policía (funciones para las cuales ni el Ejército ni la Marina están capacitadas y entrenadas). Y reiteramos que las funciones que corresponden a dichas facultades, en la práctica, ya las venía realizando la Fuerza Armada desde los dos sexenios anteriores y ahora en el presente, lo cual va en contra de gran número de recomendaciones de organismos internacionales. Estos organismos han coincidido en señalar que "...la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles."<sup>5</sup>

Lo que también es novedoso en el Acuerdo es el mensaje implícito de quien lo expidió: ante la situación que vivimos, ya no da tiempo de crear la Guardia Nacional como se tenía planeado, entonces lo mejor es que las Fuerzas Armadas se encarguen de velar por la seguridad pública. En este sentido, el Acuerdo conlleva una abdicación y expresa una confesión no pedida.

Con el Acuerdo, el gobierno actual retoma el sueño de los dos gobiernos federales anteriores: regularizar legalmente las acciones emprendidas por el Ejército y la Marina, sin una base constitucional adecuada. Y dicho esto, no debemos olvidar lo que ordena el primer párrafo del artículo 129 de la Constitución general de la República: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar."

---

una figura del derecho privado referida a una forma de extinción de las obligaciones. Sin embargo, creo que empleado como metáfora, al desplazar el significado de una figura a otra, ilustra muy bien el sentido del Acuerdo.

<sup>5</sup> Entre los organismos que han hecho este tipo de pronunciamientos se encuentran el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia caso *Alvarado Espinoza y otros contra México* del 28 de noviembre de 2018, párr. 181, p. 69.

A pesar de que el Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de 2019 y el Acuerdo hablan del carácter “extraordinario” de lo que ordenan, más bien pretenden la normalización de lo extraordinario. Y esto es muy preocupante, puesto que, como ha quedado evidenciado, la Fuerza Armada está entrenada para la guerra, y no para las labores de seguridad pública, por lo que inevitablemente la actuación de aquélla en estas tareas, suele traducirse en un incremento en las violaciones de derechos humanos.<sup>6</sup>

Por ello es que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 2015, así como diversos mecanismos de supervisión de tratados y procedimientos especiales en materia de derechos humanos de la ONU, han recomendado a México reducir al máximo, y con carácter excepcional, el recurso de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública y fortalecer los cuerpos de policía civiles, así como establecer un plan de retiro gradual de los elementos militares de dichas funciones.<sup>7</sup> El Acuerdo en comento encamina a México exactamente en la dirección contraria.

### **El instrumento de la decisión es un Acuerdo administrativo**

El instrumento de la decisión tomada, publicada el 11 de mayo de 2020, es un acuerdo administrativo. Sin entrar en las sutilezas técnicas relativas a la naturaleza jurídica de dicho acto, lo que sí podemos decir es que la decisión se tomó en la soledad de las cámaras y pasillos de Palacio.

---

<sup>6</sup> Como lo ha evidenciado, entre muchas otras instancias, Human Rights Watch, *Informe Mundial 2019, México, Eventos de 2018*, <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>

<sup>7</sup> Puntos básicos de análisis que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del dictamen aprobado en sentido positivo, por la Comisión de Puntos Constitucionales, de la H. Cámara de Diputados, que replantea a la Guardia Nacional, de 10 de enero de 2019, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110\\_1.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110_1.pdf).

Pero no se trata de cualquier decisión, puesto que en razón del mensaje implícito que conlleva el Acuerdo, lo que está haciendo es redefinir la relación entre la Fuerza Armada y la Guardia Nacional, según se había definido en la reforma constitucional de 2019 que creó la Guardia Nacional.

Es decir, el acuerdo administrativo contradice la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional y la Ley que la rige, y con ello la deliberación plural que se tuvo en el Congreso de la Unión al momento de procesar la reforma, una deliberación y consenso de carácter nacional en el que también intervinieron las legislaturas estatales.

En otras palabras, sería lo siguiente: ¿Dónde está el Congreso de la Unión, la representación nacional, en la toma de una decisión de este tamaño? Máxime si tomamos en cuenta que el Artículo Sexto Transitorio de la multicitada reforma constitucional de 2019 que creó la Guardia Nacional, dispuso que “Durante el período a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa y de Marina participarán, *conforme a la ley*, con la del ramo de seguridad...”<sup>8</sup> A falta de una ley que regule y ordene esta situación, la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública se dará en los términos que acuerden y convengan los secretarios de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública y Protección Ciudadana quien, según del Artículo Cuarto del Acuerdo, deberá “coordinarse” con los primeros dos “para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente, complementarán la función de la Guardia Nacional.”

El tema del control y vigilancia de la Fuerza Armada en ejercicio de funciones de seguridad pública es de particular preocupación. En este sentido, en lugar de que el Acuerdo haga mención a que en el ejercicio de estas actividades de la Fuerza Armada el Ejecutivo informará o dará cuenta de alguna manera al Congreso de la Unión, para que éste pueda ejercer algún tipo de control y vigilancia, el referido instrumento dispone que las dependencias serán supervisadas y controladas por órganos que pertenecen a las mismas dependencias, tal y como se puede leer en el Artículo Quinto Transitorio del Acuerdo: “Las tareas

---

<sup>8</sup> El énfasis es nuestro.

que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda”. O sea, las dependencias se vigilarán a sí mismas.

Por otra parte, cabe recordar que los criterios que condicionan la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, según se mencionan en el Artículo Quinto Transitorio y en el Acuerdo, fueron tomados de la sentencia de la Corte IDH en el caso Alvarado Espinoza y otros contra México, del 28 de noviembre de 2018, misma que refiere lo siguiente:

182. En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.<sup>9</sup>

Y aquí surge una cuestión de inconventionalidad del Acuerdo, mientras no haya normas y reglas que indiquen cómo es que la actuación de la Fuerza Armada se va a dar de manera extraordinaria, subordinada, complementaria, regulada y fiscalizada por órganos civiles. En mi opinión, esas normas y reglas tienen que expedirlas el Congreso de la Unión, por medio de una ley. Para

<sup>9</sup> Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párr. 182, p. 70.

que el Acuerdo, y en general la estrategia que está siguiendo el gobierno federal, se mantenga dentro de los márgenes de los estándares interamericanos, no basta con que el referido instrumento utilice las palabras de “extraordinaria”, “subordinada”, “complementaria”, “regulada” y “fiscalizada por órganos civiles”, como si fueran palabras mágicas con la capacidad de reordenar la realidad y la conducta de la Fuerza Armada. Tendría que haber un desarrollo legislativo que proporcione contenido a cada uno de esos conceptos, con garantías, controles, mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas, responsables y sanciones.

### **El riesgo de situaciones extraordinarias o de excepción de facto**

Por último, considero oportuno señalar que, más allá del Acuerdo, debemos estar atentos al riesgo de que en algún momento se pudiera llegar a tomar medidas extraordinarias o de excepción por fuera de la Constitución (y del derecho internacional). No digo que el Acuerdo haya entrado en ese terreno. Pero sí apunto el riesgo que corremos, en esta y en otras situaciones de emergencia que vendrán, por la falta de un esquema jurídico que regule la actuación de las autoridades bajo ese tipo de situaciones, con definición de facultades, procedimientos, controles, responsabilidades, rendición de cuentas y sanciones. Nos hace falta tener un marco jurídico adecuado para definir cómo es que debe responder un Estado democrático de derecho, el nuestro, ante situaciones de emergencia o de excepción.

Y estamos así por dos razones:

1. La omisión legislativa del Congreso de la Unión, al no haber aprobado aún la Ley reglamentaria del artículo 29 constitucional, según lo ordenó el Artículo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos.
2. El no tener una ley reglamentaria que regule las facultades que el CSG y la SSA tienen “En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país” (artículo 73,

fracción XVI). Más allá de lo que establece la LGS (en materia de la acción extraordinaria en materia de salubridad general); y de lo que establece el Reglamento Interno del CSG.

## V. REFLEXIONES FINALES

A pesar del alto grado de centralización que acusa el sistema federal mexicano, es de resaltarse el hecho de que las primeras medidas para reaccionar en contra de la pandemia del COVID-19, las tomaron algunos gobiernos estatales, e incluso, gobiernos municipales. Por ejemplo, mientras el gobierno federal todavía negaba el peligro y la dimensión de la pandemia, desde mediados de marzo de 2020 los gobiernos de Jalisco y Nuevo León ordenaron el cierre de actividades en cines, casinos y otros centros de reunión social. Por su parte, el gobierno municipal de San Pedro Garza García, en el Estado de Nuevo León, después de confirmar el contagio de doce personas, ordenó el cierre de bares, gimnasios y el uso de la fuerza pública para implementar estas medidas. En esas mismas fechas, los gobiernos estatales de Tabasco, Yucatán, Tamaulipas y Sonora restringieron el acceso de turistas a las playas. Asimismo, los gobiernos de Jalisco y Chihuahua determinaron que personas mayores de 60 años de edad y mujeres embarazadas deberían quedarse en casa y evitar asistir a sus centros de trabajo. Finalmente, también a mediados de marzo, el gobierno de la Ciudad de México comenzó a tomar medidas para sanitizar el transporte público y cancelar eventos masivos.<sup>10</sup>

Cabe señalar que las y los gobernadores respondieron a la crisis sanitaria siguiendo líneas partidistas. Es decir, quienes pertenecen al mismo partido político que el presidente de la República, siguieron las políticas y lineamientos federales sin mayor crítica (con un par de excepciones). Por su parte, las y los gobernadores de partidos de oposición formaron distintas agrupaciones para hacer un frente común a efecto de resistir o presentar alternativas a las políticas del gobierno federal.

---

<sup>10</sup> Diario *Reforma*, 18 de marzo de 2020, p. 1.

La agrupación más visible fue la llamada “Alianza federalista”: Este grupo se formó con gobernadores de la izquierda, el centro y la derecha del espectro político e incluyó a los gobernadores de Aguascalientes (PAN), Coahuila (PRI), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Colima (PRI), Michoacán (PRD) y Nuevo León (Sin afiliación partidista).

Otros tres grupos de gobernadores se formaron: “Alianza Noreste-Pacífico”, con siete gobernadores de oposición de Nuevo León (Sin afiliación partidista), Coahuila (PRI), Durango (PRI), Tamaulipas (PAN), Jalisco (MC), Colima (PRI) y Michoacán (PRD); la “Alianza Centro-Bajío-Occidente”, formada con los gobernadores de Aguascalientes (PAN), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Querétaro (PAN) y San Luis Potosí (PRI), y la “Asociación de Gobernadores de Acción Nacional” (GOAN), formada con nueve gobernadores del PAN.

Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales a lo largo de la pandemia por COVID-19 en México, una de las cosas que más llama la atención ha sido la falta de un mecanismo de interlocución eficaz entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas. Se ha echado de menos un mecanismo en el que las autoridades de ambos órdenes de gobierno se encuentren, conversen, discutan y acuerden políticas consensadas para hacer frente a la crisis sanitaria. Este “faltante” en nuestro sistema federal es algo que debiéramos corregir, pensando en las crisis de este tipo que se presenten en el futuro.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aréchiga Córdoba, Ernesto, “Educación, propaganda o ‘dictadura sanitaria.’ Estrategias discursivas de higiene y salubridad públicas en el México pos-revolucionario, 1917-1945”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 33, Ciudad de México, 2007, pp. 57-88.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Alvarado Espinoza y otros contra México*, del 28 de noviembre de 2018.
- Human Rights Watch, *Informe Mundial 2019, México, Eventos de 2018*, <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>

Rodríguez, José María, “Federalización de la salubridad”, *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1967, <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/455/1/images/50discursos.pdf>

Puntos básicos de análisis que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del dictamen aprobado en sentido positivo, por la Comisión de Puntos Constitucionales, de la H. Cámara de Diputados, que replantea a la Guardia Nacional, de 10 de enero de 2019, [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110\\_1.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/20190110_1.pdf)

## 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