

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*

- Ramio C. y Salvador M., “Las debilidades y retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial”, *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 2006, pp. 184 y 185.
- Rosas Fregoso, Roxana, “El Derecho a la salud de los médicos en el servicio público en México en tiempos de COVID-19”, en Valdez Delgadillo, Daniel Octavio *et al.*, (coords.), *COVID-19: Efectos Jurídicos de una pandemia* UABC, México, 2020.
- Rosas Fregoso, Roxana, “La defensa de las personas migrantes en Tijuana, ante el COVID-19: el litigio y activismo de ALMA Migrante, A. C.”, en González Martín, Nuria y Vega Gómez, Juan (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Noroeste de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Sánchez Rodríguez, Roberto, *et al.*, *Poblaciones Vulnerables ante Covid-19*, México, COLEF, 2020.
- Serna de la Garza, José María, *El sistema Federal mexicano, un análisis jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2009.
- Vidal Perdomo, Jaime, *El federalismo*, Santa Fé de Bogotá, Ediciones Rosaristas, D.C., 1997.
- Wu F, Zhao S, Yu B, Chen YM, Wang W, Song ZG, *et al.*, *A new coronavirus associated with human respiratory disease in China*. *Nature*, 2020.

COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL  
2020-2021

# Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19

# 9

Javier Martín Reyes

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

## I. INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19 impuso retos mayúsculos para la organización de las elecciones de todo el mundo, especialmente durante el año 2020. Aunque las respuestas estatales fueron variadas, lo cierto es que un número importante de países decidieron suspender las elecciones como una forma de hacer frente a la emergencia sanitaria. Y esa fue, precisamente, la respuesta por la que optó el Consejo General del INE<sup>1</sup> en 2020 para los procesos electorales locales en los estados de Coahuila e Hidalgo.<sup>2</sup>

Se trató de una determinación de enormes consecuencias, pero que al mismo tiempo generó un amplísimo consenso entre los actores políticos relevantes. El acuerdo fue votado, en lo general, por diez de las once personas integrantes del Consejo General del INE.<sup>3</sup> Y, quizá más importante aún, esta

<sup>1</sup> Salvo indicación en sentido contrario, hablaré del INE para referirme a su Consejo General.

<sup>2</sup> Véase la “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-COV-2”, identificada con la clave INE/CG83/2020, aprobada en la sesión extraordinaria del 1 de abril de 2020.

<sup>3</sup> La resolución fue aprobada, en lo general, por el voto unánime de las once personas

decisión no fue impugnada judicialmente ni por los partidos políticos, ni por autoridades, ni por la ciudadanía.<sup>4</sup>

A primera vista, el resultado no deja de sorprender. En un sistema caracterizado por la constante impugnación de las decisiones de la autoridad electoral nacional,<sup>5</sup> lo cierto es que la determinación del INE generó consensos y

---

consejeras electorales. Los puntos resolutivos primero y cuarto, sin embargo, fueron aprobados con diez votos a favor y el voto en contra del consejero José Roberto Ruiz Saldaña. En el primero, el Consejo General ejerció “la facultad de atracción para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los Procesos Electorales Locales, en Coahuila e Hidalgo, y posponer la fecha de la Jornada Electoral, con motivo de la pandemia COVID-19, [...] en el entendido que los actos llevados a cabo por esta autoridad y los OPL durante los mismos, deben gozar de definitividad, salvo que fueren revocados o modificados por los tribunales electorales competentes”. En el cuarto, instruyó al Secretario Ejecutivo del INE para que coordinara “los trabajos de las Direcciones Ejecutivas y las Unidades Técnicas a su cargo, a fin de que realicen el análisis correspondiente y, en su momento, propongan [...] los nuevos plazos y fechas que se desarrollarán las fases y etapas pendientes de los referidos procesos electorales”, así como para que “por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, en acuerdo con los institutos electorales de las entidades federativas involucradas, se celebren los convenios modificatorios a los generales de coordinación y sus anexos, a fin de hacer frente a la presente contingencia y garantizar la realización de los comicios de mérito, bajo los principios constitucionales y reglas que los rigen”.

<sup>4</sup> De acuerdo con el buscador de acuerdos de turno del TEPJF, no existe ningún caso en el que se haya impugnado el acuerdo del INE identificado con la clave INE/CG83/2020. El único acuerdo de turno que hace referencia a esa clave es el correspondiente al asunto general SUP-AG-38/2020, formado con motivo del oficio mediante el cual el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE informó a la Sala Superior del TEPJF de la aprobación del mencionado acuerdo. (Se puede acceder al buscador de acuerdos de turno mediante la siguiente dirección: <https://www.te.gob.mx/front3/tornos/EnvbusquedaAvanzada>).

<sup>5</sup> Diversos trabajos han documentado diversos aspectos de “litigiosidad” en la justicia electoral. (Véanse, por ejemplo, los trabajos de Martín Reyes, Javier, “De jueces, militantes y dirigencias partidistas: Un panorama cuantitativo del control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas en México (1996-2006)”, *Veredas*, núm. 25, 2012, pp. 177-208; Pérez de los Reyes, Marco Antonio, y Reyes Guevara, Alexander, “Judicialización de las elecciones o formación de la cultura de legalidad electoral,



evitó la judicialización del caso. Se trata, en ese sentido, de una decisión políticamente exitosa en un contexto sanitario por demás complejo.

Sin embargo, sucede que no estamos frente a una decisión que genera no pocas dudas en términos de sus cimientos jurídicos. En términos generales, es difícil encontrar alguna disposición constitucional o legal que expresamente habilite a la autoridad electoral a tomar una determinación como la que tomó, esto es, a suspender elecciones de carácter local. Por lo anterior, considero que es importante realizar un análisis jurídico, relativamente detallado, de la determinación del INE mediante la cual aplazó las elecciones en los estados de Coahuila e Hidalgo.<sup>6</sup> Lo hago no sólo con la convicción de que en una

---

dilema fundamental para la democracia mexicana”, *Justicia Electoral*, núm. 20, vol. 1, 2017, pp. 209-250; Franco Cuervo, Juan José, “Balance de la tutela de los derechos político-electorales de los mexicanos a 20 años de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Justicia Electoral*, núm. 21, vol. 1, 2018, pp. 87-121; y Romero Ballivián, Salvador, “Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 13-14, enero-diciembre de 2018, 241-285). Para efectos de este trabajo, baste con citar un dato por demás ilustrativo de la constante impugnación de las decisiones del INE —y, antes, del Instituto Federal Electoral (IFE)—: entre el 1 de noviembre de 1996 al 3 de marzo de 2022, la cifra de recursos de apelación (RAP) recibidos por el TEPJF ascendía a 10 182. Sólo en el año 2021, el TEPJF recibió 1 232 recursos de apelación (TEPJE, “Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral por tipo de medio y año”, Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional, 3 de marzo de 2022).

<sup>6</sup> Hasta donde tengo conocimiento y al momento de finalizar este artículo (marzo de 2022) prácticamente ningún trabajo ha realizado un análisis jurídico de la decisión del INE de suspender el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo. Algunos trabajos que citan, pero no analizan a detalle, el acuerdo INE/CG83/2020: Figueroa Ávila, Enrique, “Calificar la urgencia en la emergencia por la COVID-19. Desafío de la justicia electoral federal en 2021”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 26, 2020, pp. 21-71; Gris Legorreta, Perla Carolina, y Ramírez Hernández, Susana, “Afectación a los procesos electorales derivados de la emergencia sanitaria por el COVID-19”, *Notas Estratégicas*, núm. 85, abril de 2020; Lizama Carrasco, Guillermo, “Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 16, núm. 31, pp. 91-109; Sánchez Morales, Jorge, “Elecciones 2021: las más grandes en la historia de

democracia constitucional es indispensable reflexionar críticamente sobre la actuación de todos los árbitros electorales, sino también con la certeza de que se trata de una decisión relevante y con consecuencias nada despreciables para casos futuros.

La reflexión que presento en las siguientes páginas está guiada por diversos problemas y preguntas. ¿En qué contexto tomó el INE su decisión? ¿Cuáles fueron los fundamentos jurídicos a partir de los cuales construyó esta salida? ¿Qué problemas enfrentó el árbitro electoral? ¿Qué tan satisfactoria fue la respuesta de la autoridad electoral?

En términos generales, mostraré que, pese a su innegable éxito en términos de generación de consenso y de pacificación del conflicto, el acuerdo del INE presenta dos problemas en términos de su argumentación jurídica. Por un lado, no queda claro que la facultad de atracción haya sido la vía adecuada para tomar tal determinación. Y, por el otro, el Consejo General no desarrolló una argumentación adecuada para justificar el fondo de la decisión, esto es, la suspensión de los procesos electorales locales.

La estructura que sigue este texto es la siguiente. En el siguiente apartado, reflexiono sobre algunos de los elementos del contexto en el cual el INE

---

México”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 26, 2020, pp.73-106; y Talancón Martínez, Jaime, “COVID-19 y Estado de derecho en México”, en Fuchs, Marie-Christine, y Querido, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2021, pp. 391-414. Dos excepciones a lo anterior son los trabajos de Serna de la Garza y Salgado Rodríguez, que comentaré más adelante: Serna de la Garza, José Ma., “COVID-19 y Constitución en los Estados Unidos Mexicanos”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.139-115; Salgado Rodríguez, Luis, “Emergencia sanitaria y la suspensión de las elecciones en Coahuila e Hidalgo”, en González Martín, Nuria, Marván Laborde, María, y Salmorán Villar, Guadalupe (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 57-64.

tomó la determinación de suspender los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo. En segundo lugar, reconstruyo dos de las cuestiones fundamentales de la determinación del INE: la justificación del ejercicio de la facultad de atracción y las razones de fondo para suspender las elecciones en dichas entidades federativas. En tercer lugar, analizo los dos problemas de argumentación jurídica de la determinación del INE. Y, finalmente, ofrezco una reflexión final a manera de conclusión.

## II. EL CONTEXTO DE LA DECISIÓN

Conviene enfatizar algunos elementos del contexto en el cual el INE tomó la determinación de suspender los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo. En primer lugar, habría que decir que, para el momento en el que el INE dictó el acuerdo con motivo de la pandemia (1 de abril de 2020), los procesos electorales en ambas entidades federativas ya habían iniciado. En el caso de Hidalgo, el proceso electoral para elegir a las y los integrantes de ochenta y cuatro ayuntamientos inició el 15 de diciembre de 2019, mientras que, en el caso de Coahuila, el proceso para elegir a las veinticinco personas integrantes del congreso local inició el 1 de enero de 2020.

De hecho, ambos procesos electorales iniciaron mucho antes de que estallara la pandemia global. Como explican Singh y sus coautores, no fue sino hasta marzo de 2020 que las autoridades de la OMS describieron al fenómeno como una “pandemia global”:

Para el 11 de marzo, cuando el director general de la OMS usó el término pandemia global para caracterizar el brote de COVID-19, se habían reportado 118 000 casos en 114 países. Ese mismo día, Italia se convirtió en el primer país europeo en promulgar una cuarentena [*lockdown*] nacional, seguido rápidamente por España, el 14 de marzo, y por Francia, el 17 de marzo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Singh, Sudhvir *et al.*, “How an outbreak became a pandemic: a chronological analysis of crucial junctures and international obligations in the early months of the

En segundo lugar, siguiendo una lógica comparada, conviene enfatizar que, para el momento en el que INE tomó esta determinación, las respuestas que diferentes países daban a la pandemia estaban lejos de ser homogéneas.<sup>8</sup> Baste con decir que, entre marzo y mayo de 2020, hubo algunos comicios que sí se celebraron, como las elecciones locales de Bavaria, Alemania (15 de marzo); las elecciones municipales en República Dominicana (15 de marzo); las elecciones primarias en Arizona, Florida e Illinois, en Estados Unidos (17 de marzo); las elecciones en Polonia; las elecciones locales en Queenstown, Australia (29 de marzo); y las elecciones legislativas en Corea del Sur (15 de abril). En el mismo periodo, sin embargo, hubo elecciones que se pospusieron, como las elecciones locales en Francia (15 de marzo); las elecciones primarias en catorce estados y Puerto Rico, en Estados Unidos (7 de abril); el referéndum en la Federación Rusa (22 de abril); el referéndum en Chile (26 de abril); o las

---

COVID-19 pandemic”, *The Lancet*, vol. 398, 2021, p. 2114.

<sup>8</sup> Los datos que cito a continuación provienen de: Landman, Todd y Splendore, Luca Di Gennaro, “Pandemic democracy: elections and COVID-19”, *Journal of Risk Research*, vol. 23, núm. 7-8, 2020, pp. 1061. Véanse, asimismo, los trabajos de Acosta de los Santos, Hermógenes, “Limitación de los derechos fundamentales a causa del coronavirus”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.183-190; Bourget, Renaud, “El marco jurídico de la gestión de la crisis sanitaria del COVID-19 en Francia”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.117-126; Esteva Gallicchio, Eduardo G., “La vía jurídica uruguaya”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.191-201; Madrazo, Jorge, “Reflexiones bajo la bruma. Notas sobre el federalismo en Estados Unidos en tiempos de la pandemia”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 107-115.

elecciones para la cámara de diputados, el senado y el referéndum en Bolivia (3 de mayo de 2020).<sup>9</sup>

En tercer lugar, conviene señalar que actuó en un contexto en el que otras autoridades del Estado mexicano ya habían tomado determinaciones por demás relevantes. Me detengo en algunas de ellas, tanto a nivel local como a nivel federal.

A nivel local, el gobernador del Estado de Coahuila publicó, el 19 de marzo, un decreto<sup>10</sup> mediante el cual determinó, entre otras cosas, emitir “la declaratoria de emergencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ante la inminencia de un desastre sanitario, derivado de la pandemia provocada por el COVID-19” y decretar “la suspensión de todo tipo de eventos masivos de carácter cívico, oficial, cultural, deportivo, de recreación, turístico, gastronómico y religioso”. Por otra parte, ese mismo día, el gobernador del estado de Hidalgo actuó de manera similar,<sup>11</sup> al establecer acciones de prevención de contagio tales como la “[s]uspensión de eventos públicos de toda la administración pública estatal, exhortando a los municipios, poderes autónomos, organizaciones y a la sociedad en su conjunto a que sigan esta medida extraordinaria”.

A nivel federal, tanto la SSA como el CSG adoptaron igualmente medidas de prevención que tuvieron un impacto en la determinación del INE. El 23 de marzo el Consejo reconoció a “la epidemia de enfermedad por el virus SARS-

---

<sup>9</sup> Y, si se amplía el marco temporal, se verá que las respuestas fueron igualmente variadas. Entre el 21 de febrero y el 18 de 2020, las elecciones se pospusieron en al menos setenta países, mientras que en cincuenta y cuatro, las elecciones sí se realizaron. James, Toby S., y Alihodzic, Sead, “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections during Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations”, *Election Law Journal*, vol. 19, núm. 3, 2020, pp. 344.

<sup>10</sup> Véase el “Decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el Estado de Coahuila de Zaragoza”, publicado en el *Periódico Oficial* de dicho estado el 19 de marzo de 2020.

<sup>11</sup> Véase el “Acuerdo por el que se establecen las medidas sanitarias inmediatas para la prevención y control de la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus COVID-19 en el Estado de Hidalgo”, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, alcance 5, del 19 de marzo de 2020.

COV-2, COVID-19 en México, como una enfermedad de atención prioritaria” y determinó que “[l]a Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia”.<sup>12</sup> Al día siguiente, la Secretaría de Salud<sup>13</sup> emitió un acuerdo en el que estableció medidas preventivas, tales como “[e]vitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos”, “suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas”, así como “suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de cien personas”.

Más adelante, el 30 de marzo, el CSG declaró que la epidemia debía considerarse como una “emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor” y estableció que “la Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia”.<sup>14</sup> Finalmente, al día siguiente, la Secretaría de Salud dictó un acuerdo con acciones extraordinarias para atender la emergencia.<sup>15</sup> Y, dentro de dichas acciones, la Secretaría determinó que debían suspenderse, de manera inmediata, las “actividades no esenciales”. En

---

<sup>12</sup> Véase “Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General 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”, publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 2020.

<sup>13</sup> Véase el “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)”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de marzo de 2020.

<sup>14</sup> Véase 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)”, publicado en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2020.

<sup>15</sup> Véase el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

términos de dicho acuerdo, sólo podrían continuar realizándose las siguientes actividades, consideradas como “esenciales”:

a) Las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria, como son las actividades laborales de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema Nacional de Salud. También los que participan en su abasto, servicios y proveeduría, entre las que destacan el sector farmacéutico, tanto en su producción como en su distribución (farmacias); la manufactura de insumos, equipamiento médico y tecnologías para la atención de la salud; los involucrados en la disposición adecuada de los residuos peligrosos biológicos-infecciosos (RPBI), así como la limpieza y sanitización de las unidades médicas en los diferentes niveles de atención;

b) 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; así como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal;

c) Las de los sectores fundamentales de la economía: financieros, el de recaudación tributaria, distribución y venta de energéticos, gasolineras y gas, generación y distribución de agua potable, industria de alimentos y bebidas no alcohólicas, mercados de alimentos, supermercados, tiendas de autoservicio, abarrotes y venta de alimentos preparados; servicios de transporte de pasajeros y de carga; producción agrícola, pesquera y pecuaria, agroindustria, industria química, productos de limpieza; ferreterías, servicios de mensajería, guardias en labores de seguridad privada; guarderías y estancias infantiles, asilos y estancias para personas adultas mayores, refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; telecomunicaciones y medios de información; servicios privados de emergencia, servicios funerarios y de inhumación, servicios de almacenamiento y cadena de frío de insumos esenciales; logística (aeropuertos, puertos y ferrocarriles), así como actividades cuya suspensión pueda tener efectos irreversibles para su continuación;

d) Las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y

e) Las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables; a saber: agua potable, energía eléctrica, gas, petróleo, gasolina, turbosina, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica, entre otros más que pudieran listarse en esta categoría.

Adicionalmente, el acuerdo estableció que “[s]e deberán posponer, hasta nuevo aviso, todos los censos y encuestas a realizarse en el territorio nacional que involucren la movilización de personas y la interacción física (cara a cara) entre las misma”.

Fue precisamente en este contexto que el INE adoptó el acuerdo mediante el cual ejerció su facultad de atracción para suspender los procesos electorales locales en Coahuila y en Hidalgo. En el siguiente apartado presento un análisis de los principales elementos de la argumentación empleada por el Consejo General.

### III. LA DETERMINACIÓN DEL INE

#### El ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE

Me detengo en algunos de los puntos más importantes de la decisión del INE. El primero de ellos es la vía empleada: la facultad de atracción. En términos normativos, el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la Constitución, establece que el Consejo General del INE podrá, por mayoría de por lo menos ocho votos y en los supuestos que establezca la ley, “[a]traer a su conocimiento cualquier asunto *de la competencia de los órganos electorales locales*, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación”.<sup>16</sup>

A nivel legislativo, el artículo 32, párrafo 2, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), establece que el INE

<sup>16</sup> Énfasis añadido.



contará con la atribución de “[a]traer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación”. En el mismo sentido, el artículo 120, párrafo 3, de la LGIPE define dicha facultad como “[s]e entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier *asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales*, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación”,<sup>17</sup> mientras que el artículo 124, párrafo 3, de la misma ley especifica que “[s]e considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local”.

Finalmente, a nivel reglamentario, el artículo 39, párrafo 1, inciso c) señala que por atracción ha de entenderse la “facultad del Instituto de conocer, para su implementación, cualquier asunto específico y concreto *de la competencia de los OPL*, por su interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo”.<sup>18</sup>

Ahora bien, ¿por qué, en el caso concreto, el INE pudo ejercer dicha facultad para posponer los procesos electorales locales? En primer lugar, la resolución enfatizó que los procesos electorales locales son el producto de la acción coordinada entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), y que, si un asunto repercutía en el desarrollo de todo el proceso electoral, entonces debía ser el INE —como “rector” del sistema electoral nacional— quien debía, a través de la facultad de atracción, conocer del asunto. En palabras del propio acuerdo del INE,

[e]n ese contexto, resulta claro que en la organización de los procesos locales confluyen una serie de atribuciones que de manera coordinada tienen que desplegar las autoridades electorales nacional y locales, de manera tal que, si deben tomarse determinaciones que repercuten sobre todo al adecuado desarrollo del Proceso

<sup>17</sup> Énfasis añadido.

<sup>18</sup> Énfasis añadido.

Electoral, involucrando con ello facultades o actividades que deban desplegar ambas autoridades, será el INE, como ente rector del sistema nacional, a través de las denominadas atribuciones especiales, en particular la facultad de atracción, el que conozca de un asunto que involucre competencia de los órganos electorales locales, cuando así lo amerite por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

E inmediatamente después de estas consideraciones relacionadas con la facultad de atracción, la resolución el INE procede a llegar a la siguiente conclusión sobre la aplicación de dicha facultad al caso concreto:

Con base en ello, se justifica plenamente que, a través de la facultad de atracción, este Consejo General emita la presente Resolución, porque las condiciones de excepcionalidad por la emergencia sanitaria en que se encuentra el país son de suma importancia, habiendo sido declarada la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, por la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) por el Consejo de Salubridad General el 30 de marzo de 2020, para proteger la salud de los mexicanos y el ejercicio de los derechos políticos electorales de los mismos, otorgando certeza a las autoridades electorales locales, actores políticos y ciudadanía en general, respecto de la posibilidad de continuación y fechas relacionadas a los procesos electorales en curso, porque es este Instituto la autoridad en materia electoral que cuenta con las atribuciones necesarias para realizarlo.

### **Las razones de fondo para suspender las elecciones**

Conviene detenerse, además, en los argumentos que ofreció la autoridad electoral nacional a fin de justificar la suspensión de las elecciones en Coahuila e Hidalgo. Un primer elemento que enfatiza la resolución del INE es que las resoluciones que para ese momento habían adoptado tanto el CSG como la Secretaría de Salud resultaban incompatibles con la realización tanto de las actividades de capacitación electoral y selección de funcionarios, como con

las campañas electorales. Conviene citar, en extenso, las razones ofrecidas en el acuerdo.

[E]s importante tener en consideración la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19), formulada por el Consejo de Salubridad General, así como las medidas adoptadas por [...] la Secretaría de Salud [...].

Sobre el particular, destaca las medidas que pretenden evitar la movilización de personas y su interacción física (cara a cara), como los censos y encuestas, pues la etapa de preparación de la elección, en particular el modelo de capacitación y asistencia electoral, prevé la visita domiciliaria, al igual que esos ejercicios, y el contacto persona a persona. Por ello, si bien el acuerdo referido en el párrafo precedente no menciona expresamente los procesos electorales en curso, en pleno respeto a las atribuciones constitucionales exclusivas de este instituto que señala el artículo 41, atendiendo a la pauta de las medidas sanitarias ordenadas y en pleno uso de nuestras atribuciones constitucionales este instituto considera necesario la adopción de medidas similares y que provocan la emisión de este Acuerdo. [...]

[L]as limitaciones que conllevan la suspensión de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, a fin de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-COV-2 en la comunidad como el resguardo domiciliario responsable son condiciones que, del todo, resultan incompatibles con el desenvolvimiento regular del entramado de actos que integran la organización de elecciones y más específicamente para el desarrollo de actos propios de campañas electorales, en tanto que un proceso electivo bajo esos escenarios dificulta el debate público entre candidatos y vuelve complejo que la ciudadanía esté en posibilidad de conocer y discutir los diferentes programas y ofertas electorales que pretendan exponer partidos políticos y las candidaturas, con miras a obtener la preferencia en el voto.

En ese contexto, resulta evidente la imposibilidad de continuar con normalidad el desarrollo de las actividades de preparación de la elección, pudiéndose destacar

las relativas a la capacitación electoral y selección de ciudadanas y ciudadanos que conformarán las mesas directivas de casilla, actividades que se llevan a cabo en campo, a través de la visita domiciliaria, por parte de los capacitadores y asistentes electorales; los trabajos encaminados a la conformación y distribución de los paquetes electorales, así como los actos de campaña, que comúnmente implican actos públicos en las localidades y que generan congregación de personas.

Lo anterior llevó a que el Consejo General concluyera que existía una imposibilidad material para continuar con las actividades de los procesos electorales en los estados de Coahuila e Hidalgo. En los siguientes términos lo expresó el acuerdo:

Ahora bien, es menester indicar que la facultad de atracción se ejerce de manera excepcional, única y exclusivamente, en razón de que es materialmente imposible continuar las actividades propias de los Procesos Electorales Locales en Coahuila e Hidalgo, y con base fundamentalmente en la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor del Consejo de Salubridad General, así como en las medidas sanitarias que se han determinado por las autoridades de salud, para efecto de proteger la salud de la población en general, así como de la ciudadanía inmersa en el desarrollo de dichos procesos.

Además de la imposibilidad material de continuar con las actividades de los procesos electorales, un segundo elemento que tomó en consideración el INE fue las posibles afectaciones a la salud que podrían generarse si se continuaba con el desarrollo de los procesos electorales en los estados de Hidalgo y Coahuila. En particular, el acuerdo señala que, si bien los OPLE de dichas entidades federativas habían tomado medidas para evitar la propagación del virus, lo cierto es que éstas resultaban insuficientes. En términos de la propia resolución,

Es evidente que se encuentra en peligro la salud de quienes están directamente involucrados en el desarrollo de los procesos electorales, máxime que se está llevando a cabo la elección y capacitación de quienes fungirán como integrantes

de las mesas directivas de casilla, y la etapa próxima a desarrollarse es la relacionada con campañas electorales, las cuales, por su propia naturaleza requieren para su realización de eventos públicos y contacto cercano.

Si bien es cierto que tanto el OPL de Coahuila como el de Hidalgo, han tomado medidas para la atención de sus procesos, salvaguardando la integridad de sus servidores públicos, también lo es que dichas acciones resultan insuficientes para atender las medidas de salud emitidas por la autoridad para evitar la propagación del virus y el posible contagio.

De esta forma, el Consejo General del INE concluyó que la suspensión de las elecciones en Coahuila e Hidalgo permitiría encontrar un balance adecuado entre dos derechos fundamentales: el derecho a la salud y los derechos de participación política (especialmente el derecho al sufragio). Más específicamente, señaló que en ese momento era necesario “establecer como prioridad” o “priorizar” el primero de los derechos. De nuevo, conviene citar, en extenso, los argumentos del INE:

[E]ste Consejo General estima armonizar el ejercicio de los derechos humanos que se encuentran involucrados, particularmente el derecho a la salud y el derecho político electoral al sufragio, en doble vertiente, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas su protección más amplia, conforme con el artículo 1o constitucional, a fin de, en el caso que nos atañe, potenciar el ejercicio de ambos derechos, bajo los principios establecidos en la propia Carta Magna y los tratados internacionales de los que México es parte.

Atendiendo a que hoy nos encontramos en medio de una pandemia mundial, que ha provocado que la Organización Mundial de la Salud y, específicamente, el Consejo de Salubridad General, hayan decretado la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, derivada de la pandemia provocada por el virus denominado COVID-19, resulta indispensable establecer como prioridad el derecho a la salud de las personas en las entidades en las que se están desarrollando los

Procesos Electorales Locales y el personal de órganos centrales de este instituto, para efecto de que puedan atender las medidas sanitarias de aislamiento que han determinado las autoridades de salud, y posponer en el tiempo el ejercicio de los derechos electorales involucrados en el desarrollo de los procesos electorales en curso en los estados de Coahuila e Hidalgo, para renovar el Congreso estatal y los ayuntamientos, respectivamente, a fin de que dicho ejercicio se garantice bajo condiciones sanitarias favorables que permitan la realización de elecciones libres y auténticas, con estricto cumplimiento de los principios que rigen los comicios.

La medida que se adopta por parte de este Consejo General, en el sentido de suspender el desarrollo de los procesos electorales en curso y posponer la Jornada Electoral, así como las etapas asociadas a ella, lejos de restringir o suspender el ejercicio de los derechos político-electorales, permitirá su libre ejercicio en interdependencia con el resto de los derechos humanos protegidos por el régimen democrático constitucional mexicano, de manera tal que en el ejercicio de armonización que se realiza por parte de esta autoridad, en este momento se prioriza el ejercicio del derecho humano a la salud, posponiendo en el tiempo el relativo al derecho al sufragio.

Dicha medida es legítima porque deriva y se encuentra conforme con las determinaciones adoptadas por el Consejo de Salubridad General, en particular la General de Salud, y cuya determinación es de orden público, porque se encuentra encaminada a asegurar el funcionamiento de la sociedad con base en el respeto de los derechos humanos. Además, es necesaria, en la medida en que si no se adopta la medida y se privilegia en el tiempo, dadas las condiciones actuales, el primero de los derechos, sobre el segundo, se verían disminuidos ambos.

En ese sentido, la medida se estima necesaria, porque responde a una necesidad pública o social apremiante, así como a un objetivo legítimo, y guarda proporción con este objetivo, dado el contexto de la presente emergencia sanitaria y los hechos expresados en este acuerdo, pues se trata de adoptar medidas para

hacer frente a una grave amenaza a la salud de la población e impedir la mayor propagación de la enfermedad en comento.

Todo lo anterior llevó a que el Consejo General concluyera que se estaba frente a un caso de “fuerza mayor”, esto es, frente a una situación externa e imprevisible que le impedía cumplir con sus obligaciones legales. En palabras de la resolución del INE,

la causa de fuerza mayor que motiva la declaratoria de emergencia decretada por el Consejo de Salubridad General y, por ende, la determinación de esta autoridad, no solo está revestida de las características esenciales de esta figura jurídica —irresistible, imprevisible y exterior—, sino además es inédito y excepcional, en tanto que la última pandemia provocada por un virus reconocida como grave, por la Organización Mundial de la Salud, en la historia reciente, fue la gripe de 1918, también denominada “gripe española”.

La enfermedad que se origina con el virus SARS-COV-2 (COVID-19), que ha derivado en la pandemia reconocida por las autoridades sanitarias, nacional e internacionales, es un acontecimiento ajeno a esta autoridad, esto es, no fue provocado por la misma, ni tenía en su esfera competencial la posibilidad de evitarla, y produce una imposibilidad absoluta en este órgano para poder desarrollar las actividades propias de los procesos electorales en curso de manera adecuada, de manera tal que, a efecto de que proteger el derecho a la salud de los mexicanos involucrados en la preparación de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo y que el ejercicio de los derechos político electorales de los involucrados se realice en libertad y favoreciendo en todo momento su realización, es que se torna necesaria la medida acordada en la presente.

#### **IV. LOS PROBLEMAS DE LA DETERMINACIÓN**

El primer problema de la resolución del INE está relacionado con la vía empleada, esto es, la facultad de atracción. Que el Consejo General puede

ejercer dicha facultad es algo indiscutible, pues cuenta con un anclaje constitucional, legal y reglamentario expreso. La duda es si, en el caso concreto, al amparo de dicha facultad era posible tomar la determinación de suspender los procesos electorales en dos entidades federativas. Y es que tanto la Constitución como la LGIPE y el Reglamento de elecciones señalan, con toda claridad, que la autoridad electoral nacional puede atraer cualquier asunto que sea “de la competencia de los órganos electorales y locales”, cuando su trascendencia lo amerite o cuando se pretenda sentar un criterio de interpretación.

En el caso concreto, para que el INE pudiera ejercer su facultad de atracción era indispensable, por tanto, que la suspensión de los procesos electorales locales fuese un asunto de la competencia de las autoridades locales de los estados de Coahuila e Hidalgo. El problema, sin embargo, es que en el acuerdo del INE no hay ningún razonamiento encaminado a demostrar lo anterior. Como se ha visto, el Consejo General simplemente se limitó a señalar que, si un asunto repercutía en el desarrollo de todo el proceso electoral, entonces debía ser el INE quien a través de la facultad de atracción, diera conocer dicho asunto. Pero, como es evidente, una cosa es la conveniencia práctica de que una sola autoridad (el INE) decida cuestiones que repercuten en todo un proceso electoral, y otra muy diferente es que la suspensión de los procesos electorales locales sea un asunto de la competencia de los OPLE y, consecuentemente, sea susceptible de ser atraído por el INE.

Por lo anterior, es justo decir que, en este rubro, la decisión del INE privilegió los aspectos pragmáticos por encima de los normativos. Dio una solución práctica a un problema complejo —el hecho de que la suspensión de las elecciones afectaba tanto a las facultades del INE como a las de los OPLE—, pero no logró justificar convincentemente el empleo de la vía, esto es, de la facultad de atracción. Y las consecuencias de ello no son insignificantes. Aunque uno pueda estar de acuerdo con el fondo de la decisión y apreciar su capacidad para generar consenso, amén de que no es la primera vez que el INE modifica los calendarios electorales locales,<sup>19</sup> lo cierto es que la falta de una justificación

---

<sup>19</sup> Como bien apunta Salgado, “[n]o es la primera vez que el INE ejerce la facultad de atracción para introducir cambios al calendario electoral. Se tiene como antecedente



jurídica adecuada de la vía es un elemento que disminuye la solidez de la decisión del INE.

Un segundo conjunto de problemas está relacionado con el fondo de la determinación. Comencemos por una cuestión que no es trivial. En un primer momento, la resolución del INE sostuvo que, en virtud de las determinaciones adoptadas por otras autoridades sanitarias, resultaba materialmente imposible continuar con el desarrollo de los procesos electorales en los estados de Hidalgo y Coahuila. Y, en un segundo momento, el INE analizó las posibles afectaciones a la salud que podrían generarse si se continuaba con el desarrollo de dichos procesos. La contradicción lógica es clara: uno no puede sostener que, continuar los procesos era materialmente imposible y, al mismo tiempo, decir que se evaluarán los costos que se generarían en caso de continuar con los procesos.

---

la modificación de plazos para la conclusión del periodo de precampañas y las fechas de aprobación de candidaturas en el proceso electoral concurrente 2018”. (Salgado Rodríguez, Luis, “Emergencia sanitaria y la suspensión de las elecciones en Coahuila e Hidalgo”, en González Martín, Nuria *et al.* (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 57-64). De manera similar, en un caso relacionado con la paridad en la postulación para gubernaturas, algunos magistrados sostuvieron que la facultad de atracción era precisamente la vía que podía emplear el INE para obligar a los partidos políticos a realizar postulaciones paritarias (véanse los siguientes trabajos: Marván Laborde, María, “Paridad hasta las últimas consecuencias”, en Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, CIDE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 305-323, y Martín Reyes, Javier, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, en Payán, Tony, y Montes de Oca Arbolea, Rodrigo (coords.), *Partidos, procesos y prácticas. La terca pluralidad política de la democracia mexicana*, México, El Colegio de México, en prensa). En este espacio me es imposible a detalle analizar los problemas argumentativos de estos otros dos casos, pero me parece que el problema de fondo es el mismo: el ensanchamiento de la facultad de atracción más allá de los confines constitucionales y legales, en particular, con la finalidad de que el INE decida sobre cuestiones que ni siquiera eran de la competencia de los OPLES.

Ahora bien, más allá de esta contradicción lógica, existen otros problemas relacionados con la armonización que realiza el Consejo General del INE entre el derecho a la salud y el derecho al voto. En ese sentido, parece que, si el INE concluía que era materialmente posible seguir con el proceso, entonces debía realizar un genuino ejercicio de ponderación, que típicamente suele tomar la forma de un test de proporcionalidad con tres pasos: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Dicho de otra manera, el Consejo General del INE debía mostrar que: i) la medida (la suspensión de los procesos electorales) era efectiva para alcanzar un objetivo legítimo (la protección de la salud); ii) la medida era necesaria, esto es, que no existía ninguna alternativa igualmente idónea para garantizar la salud, pero que al mismo tiempo fuera menos restrictiva del derecho al voto, y iii) que la medida generaba mayores beneficios (en términos de la protección al derecho a la salud) que costos (en términos de la afectación al derecho al voto).

El Consejo General, sin embargo, hizo algo distinto. Dijo, por ejemplo, que la medida era “legítima” ya que “deriva y se encuentra conforme con las determinaciones adoptadas por el CSG”. Dijo, además, que era “necesaria”, pues “si no se adopta la medida y se privilegia en el tiempo, dadas las condiciones actuales, el primero de los derechos [el derecho al voto], sobre el segundo [el derecho a la salud], se verían disminuidos ambos”. Y afirmó, finalmente, que la medida también era necesaria “porque responde a una necesidad pública o social apremiante, así como a un objetivo legítimo, y guarda proporción con este objetivo”.

Lo que tenemos, en suma, es una determinación que, intuitivamente, parece tomar la decisión correcta, pero que, en términos argumentativos, está lejos de ser convincente. En términos del resultado obtenido, quizá es posible coincidir con las posiciones que sostienen que el INE no tenía otra alternativa. Se ha dicho, por ejemplo, que “[l]a solución constitucional que dio el Consejo General del INE fue la mejor que se pudo encontrar”, sobre todo si consideramos la rigidez del sistema electoral<sup>20</sup> y el hecho de que “la normativa

<sup>20</sup> Como bien apunta Marván Laborde, “[a] mayor rigidez de las legislaciones electorales, mayor dificultad para procesar las múltiples decisiones que hay que tomar”

constitucional y legal en el tema de elecciones no prevé disposiciones directamente aplicables a una circunstancia extraordinaria” como la pandemia que vivimos”.<sup>21</sup> Pero lo cierto es que, más allá del resultado, la construcción argumentativa de la solución empleada por el INE está lejos de ser satisfactoria.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este texto he tratado de mostrar que, pese a su innegable éxito en términos de generación de consenso y de pacificación del conflicto, la determinación que tomó el INE para suspender el desarrollo de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo tuvo al menos dos problemas en términos de su construcción jurídica. En primer lugar, no queda claro que la facultad de atracción haya sido la vía adecuada para tomar tal determinación, pues ciertamente la suspensión de los procesos electorales no es un asunto o cuestión que sea de la competencia de los OPLE. Y, en segundo lugar, el Consejo General

---

(Marván Laborde, María, “COVID 19: adaptación de los procesos electorales en el mundo”, en González Martín, Nuria, Marván Laborde, María, y Salmorán Villar, Guadalupe (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 41. Apunto aquí un dato que da cuenta de la rigidez y densidad normativa de lo electoral: el artículo 41 de la Constitución mexicana, que regula buena parte de la materia electoral, es prácticamente igual de extenso que la Constitución de Islandia y un tanto más que la Constitución de Mónaco (Martín Reyes, Javier, “Patologías de la Constitución de 1917”, *Este País*, vol. 310, 2017). Y es que, como apunta Salazar Ugarte, “en 1917 el artículo 41 de la Constitución tenía 63 palabras; hoy tiene más de 4 mil” (Salazar Ugarte, Pedro, “Nuestra Constitución reordenada y consolidada”, *Nexos*, El Juego de la Corte, 9 de septiembre de 2015).

<sup>21</sup> Serna de la Garza, José Ma., “COVID-19 y Constitución en los Estados Unidos Mexicanos”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.146.

no desarrolló una argumentación adecuada para justificar la suspensión de las elecciones, tanto por las contradicciones internas de dicha argumentación como por la forma en que se realizó la ponderación entre el derecho a la salud, por un lado, y el derecho al voto, por el otro.

Con lo anterior, no quiero decir que la resolución del INE sea reprochable en términos de su resultado, o que la autoridad electoral nacional se encontraba obligada a actuar en un sentido distinto. De nueva cuenta, simplemente quiero enfatizar que, por su construcción argumentativa, estamos frente a una decisión cuestionable al menos en dos temas que no son menores.

Mi planteamiento tampoco pretende desconocer el hecho de que el INE tuvo que resolver un problema extraordinariamente complejo. Como es evidente, la decisión de posponer o no posponer elecciones genera dilemas (*trade-offs*) de difícil solución.<sup>22</sup> Pero lo que no es obvio es cómo encontrar un adecuado balance entre la protección de la salud y la vida, por una parte, y la garantía de los derechos de participación política, por el otro. No hay democracia constitucional sin elecciones periódicas;<sup>23</sup> pero, al mismo tiempo, celebrar elecciones en medio de una pandemia puede generar costos altísimos en términos de otros derechos y principios de la democracia constitucional. El reto, como ha apuntado Salmorán, consiste en que la emergencia sanitaria no se convierta en pretexto para la interrupción democrática.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Landman, Todd y Splendore, Luca Di Gennaro, “Pandemic democracy: elections and COVID-19”, *Journal of Risk Research*, vol. 23, núm. 7-8, 2020, pp. 1065.

<sup>23</sup> El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido, por ejemplo, que “[u]nas elecciones periódicas y que se ajusten a las disposiciones del apartado b) es un requisito indispensable para asegurar la responsabilidad de los representados en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas o ejecutivas que les haya otorgado. Esas elecciones deben celebrarse a intervalos que no sean demasiado largos y que garanticen que la autoridad del gobierno siga basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo”. Comité de Derechos Humanos de la ONU, Comentario general núm. 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996.

<sup>24</sup> Salmorán Villar, Guadalupe, “COVID-19, el Congreso y el INE”, en González Martín, Nuria, Marván Laborde, María, y Salmorán Villar, Guadalupe (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre

Para encontrar un adecuado balance, resultaba indispensable atender a una cuestión fundamental: ¿cuáles son los costos (democráticos) y los beneficios (en términos de protección a la salud) que se generan cuando una elección se pospone con motivo de una pandemia? En ese sentido, el INE enfrentó un evidente problema de información. En el momento en que se tomó la decisión (abril de 2020), era muy difícil contar con estimaciones confiables sobre los posibles efectos de la pandemia y su relación con los procesos electorales. De hecho, en este momento, a casi dos años de la pandemia, apenas contamos con las primeras estimaciones sobre cuestiones tan elementales como la relación causal entre la celebración de elecciones y las afectaciones al derecho a la salud.<sup>25</sup>

Además, la autoridad electoral nacional, contaba con un margen de actuación relativamente limitado. Aunque un buen número de países enfrentaron dilemas similares, lo cierto es que la relación entre elecciones y pandemia es aún más complicada en aquellos sistemas electorales que, como el mexicano, reducen legalmente las alternativas al voto presencial. Ciertamente la literatura ha enfatizado que los sistemas “mixtos” de elección —que incorporan, por ejemplo, el voto postal, el voto electrónico o el voto anticipado— son potencialmente una solución a los problemas generados por la pandemia.<sup>26</sup>

---

Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 49.

<sup>25</sup> Por ejemplo, Palguta y sus coautores han encontrado una relación causal entre la celebración de elecciones para renovar parcialmente al senado de la República Checa (realizadas el 9 y 10 de octubre de 2020) y un aumento en el número de nuevos casos y hospitalizaciones por COVID-19 en las semanas posteriores. Palguta, Ján *et al.*, “Do elections accelerate the COVID-19 pandemic? Evidence from a natural experiment”, *Journal of Population Economics*, vol. 35, 2022, pp. 197-240. (La versión electrónica del artículo se publicó el 17 de septiembre de 2021).

<sup>26</sup> Véanse, por ejemplo, las posiciones de Landman, Todd y Splendore, Luca Di Genaro, “Pandemic democracy: elections and COVID-19”, *Journal of Risk Research*, vol. 23, núm. 7 y 8, 2020, pp. 1065; y de James, Toby S., y Alihodzic, Sead, “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections during Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations”, *Election Law Journal*, vol. 19, núm. 3, 2020, pp. 344. En

Pero esa alternativa simple y sencillamente no era jurídicamente viable dadas las restricciones que establecen el marco constitucional y legal que regulan el sistema electoral mexicano.

Desde este mirador, creo que es justo decir que estamos frente a una decisión de claroscuros. Por una parte, los méritos prácticos de la determinación del INE son innegables, sobre todo si consideramos el grado de legitimidad política que generó la suspensión y las restricciones jurídicas que tuvo que enfrentar el árbitro electoral. Por la otra, se trata de un acuerdo que presenta algunas complicaciones en términos de construcción jurídica. Ojalá que lo aquí desarrollado sirva, aunque sea marginalmente, para aportar en la construcción de decisiones que, además de socialmente útiles, sean lo más sólidas posibles en términos normativos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Acosta de los Santos, Hermógenes, “Limitación de los derechos fundamentales a causa del coronavirus”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego

---

todo caso, como apunta Ayala Corao: estas alternativas deben “garantizar no solo su eficacia sino también que el voto sea secreto y que las autoridades electorales sean confiables, independientes e imparciales”. Ayala Corao, Carlos, “Los retos de la pandemia del COVID-19 para el estado de derecho”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 214. En sentido similar, Freidenberg señala que el aprendizaje de la pandemia “da cuenta de la necesidad de pensar cómo hacer que las elecciones cumplan con estándares de seguridad pero que al mismo tiempo puedan emplear vías remotas o cualquier otra innovación que garantice la expresión democrática de la ciudadanía”. Freidenberg, Flavia, “La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas”, en González Martín, Nuria et al. (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 36.

- (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.183-190.
- Ayala Corao, Carlos, “Los retos de la pandemia del Covid-19 para el estado de derecho”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego, (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 213-220.
- Bourget, Renaud, “El marco jurídico de la gestión de la crisis sanitaria del COVID-19 en Francia”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.117-126.
- Esteva Gallicchio, Eduardo G., “La vía jurídica uruguaya”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.191-201.
- Figueroa Ávila, Enrique, “Calificar la urgencia en la emergencia por la COVID-19. Desafío de la justicia electoral federal en 2021”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 26, 2020, pp. 21-71.
- Franco Cuervo, Juan José, “Balance de la tutela de los derechos político-electorales de los mexicanos a 20 años de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Justicia Electoral*, núm. 21, vol. 1, 2018, pp. 87-121.
- Freidenberg, Flavia, “La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas”, en González Martín, Nuria, Marván Laborde, María, y Salmorán Villar, Guadalupe (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 25-38.

- Gris Legorreta, Perla Carolina, y Ramírez Hernández, Susana, “Afectación a los procesos electorales derivados de la emergencia sanitaria por el COVID-19”, *Notas Estratégicas*, núm. 85, abril de 2020.
- James, Toby S., y Alihodzic, Sead, “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections during Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations”, *Election Law Journal*, vol. 19, núm. 3, 2020, pp. 344-362.
- Landman, Todd y Splendore, Luca Di Gennaro, “Pandemic democracy: elections and COVID-19”, *Journal of Risk Research*, vol. 23, núm. 7-8, 2020, pp. 1060-1066.
- Lizama Carrasco, Guillermo, “Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 16, núm. 31, pp. 91-109.
- Madrazo, Jorge, “Reflexiones bajo la bruma. Notas sobre el federalismo en Estados Unidos en tiempos de la pandemia”, en González Martín, Nuria, y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.107-115.
- Martín Reyes, Javier, “De jueces, militantes y dirigencias partidistas: Un panorama cuantitativo del control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas en México (1996-2006)”, *Veredas*, núm. 25, 2012, pp. 177-208.
- Martín Reyes, Javier, “Patologías de la Constitución de 1917”, *Este País*, vol. 310, 2017.
- Martín Reyes, Javier, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, en Payán, Tony y Montes de Oca Arboleya, Rodrigo (coords.), *Partidos, procesos y prácticas. La terca pluralidad política de la democracia mexicana*, México, El Colegio de México, en prensa.
- Marván Laborde, María, “COVID-19: adaptación de los procesos electorales en el mundo”, en González Martín *et al.* (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 39-48.



- Marván Laborde, María, “Paridad hasta las últimas consecuencias”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, CIDE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 305-32.
- Palguta, Ján, *et al.*, “Do elections accelerate the COVID-19 pandemic? Evidence from a natural experiment”, *Journal of Population Economics*, vol. 35, 2022, pp. 197-240.
- Pérez de los Reyes, Marco Antonio y Reyes Guevara, Alexander, “Judicialización de las elecciones o formación de la cultura de legalidad electoral, dilema fundamental para la democracia mexicana”, *Justicia Electoral*, núm. 20, vol. 1, 2017, pp. 209-250;
- Romero Ballivián, Salvador, “Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 13-14, enero-diciembre de 2018, pp. 241-285.
- Salazar Ugarte, Pedro, “Nuestra Constitución reordenada y consolidada”, *Nexos*, El Juego de la Corte, 9 de septiembre de 2015.
- Salgado Rodríguez, Luis, “Emergencia sanitaria y la suspensión de las elecciones en Coahuila e Hidalgo”, en González Martín, Nuria *et al.* (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 57-64
- Salmorán Villar, Guadalupe, “COVID-19, el Congreso y el INE”, en González Martín, Nuria *et al.* (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Democracia y procesos electorales*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 49-56.
- Sánchez Morales, Jorge, “Elecciones 2021: las más grandes en la historia de México”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 26, 2020, pp. 73-106.
- Serna de la Garza, José Ma., “Covid-19 y Constitución en los Estados Unidos Mexicanos”, en González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 20, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.139-146.

- Singh, Sudhvir, *et al.*, “How an outbreak became a pandemic: a chronological analysis of crucial junctures and international obligations in the early months of the COVID-19 pandemic”, *The Lancet*, vol. 398, 2021, pp. 2109-2124.
- Talancón Martínez, Jaime, “COVID-19 y Estado de derecho en México”, en Fuchs, Marie-Christine y Querido, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2021, pp. 391-414.

**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**