

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*

# Introducción: El Estado de derecho mexicano frente a la pandemia por COVID-19

Guadalupe Salmorán Villar

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Pedro Salazar Ugarte

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

*Coordinadores*

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la pandemia de coronavirus (o COVID-19) es la crisis de salud global que define nuestro tiempo y el mayor desafío que la humanidad ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial. El COVID-19 se ha llevado millones de vidas, ha contribuido enormemente a potenciar las desigualdades sociales y económicas, afectando mayormente a los más vulnerables, y podría conducir a una década perdida para el desarrollo (ONU, Informe para el Desarrollo Sostenible 2021).

La pandemia no sólo trajo consigo importantes desafíos para los sistemas de salud pública y la economía global, puso a prueba el funcionamiento de la democracia y el mantenimiento del Estado de derecho en diversas partes del mundo. Como en otras latitudes, el Gobierno mexicano se vio obligado a implementar decisiones, algunas veces apresuradas, ante una urgencia socialmente apremiante y cambiante. El peligro era que la pandemia por COVID-19 sirviese de pretexto para ignorar al Estado de derecho, reforzar el poder del órgano ejecutivo, mediante la concesión de poderes extraordinarios en detrimento de los demás poderes públicos, y limitar los derechos fundamentales de las personas de manera excesiva e injustificadamente, en nombre de salvar la salud pública.

Frente a ese escenario se vuelve urgente e imprescindible impulsar la reflexión colectiva sobre la gestión de la emergencia por parte del Estado —una materia caracterizada por dejar un amplio margen de decisión y actuación al gobierno— y, al mismo tiempo, respecto de los efectos de la pandemia en la arquitectura, articulación y funcionamiento de los poderes públicos.

En ese sentido, el objetivo del presente volumen es contribuir a la comprensión de las repercusiones de la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado de derecho mexicano. Para lograrlo hemos invitado a un nutrido grupo de autores y autoras del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) que, desde diversas perspectivas, aporten valiosas reflexiones sobre el tema.

Presentamos un total de once contribuciones. Cada una de las reflexiones tienen un carácter provisional y coyuntural, antes que una cualidad totalizadora y definitiva. Las autoras y autores abordan el tema desde un ángulo particular y necesariamente parcial. No se trata de un rompecabezas, ofrecemos un mosaico de piezas que muchas veces se interconectan, se superponen o dejan espacios vacíos por colmar. La temporalidad en que se escribió este volumen (diciembre 2021-enero 2022), junto al escenario en evolución constante que distingue a la pandemia —que sólo tímidamente nos atrevemos a calificar como pospandémico— no podía permitirnos algo más.

Para ordenar el debate, hemos organizado las discusiones en torno a ciertos núcleos temáticos con la finalidad de dar luz sobre algunos de los fenómenos, problemáticas y acciones que nos parecen las más urgentes. La premisa fundamental y común a todas las contribuciones es que el Estado de derecho debiera ser el marco de acción de las medidas impulsadas por el gobierno, el principio de división de poderes, el antídoto contra los abusos de poder, y los derechos humanos la estrella polar que oriente las decisiones de las autoridades públicas para enfrentar la crisis sanitaria.

El contenido del volumen es tan variado e interesante que resulta difícil ofrecer un resumen fiel del mismo. Sin embargo, sirvan las siguientes líneas para introducir los textos que lo conforman.

## I. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CRISIS SANITARIA

En su texto “Las respuestas del Ejecutivo al COVID-19 desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos” Magdalena Cervantes reflexiona sobre la necesidad de que las medidas en materia de atención sanitaria y prevención del contagio estén diseñadas desde un enfoque de derechos humanos. A partir de los estándares internacionales desarrollados alrededor del derecho a la salud, la autora examina dos instrumentos impulsados por el Poder Ejecutivo nacional en esta materia: la *Guía Bioética para la Asignación de Recursos Limitados de Medicina Crítica en Situación de Emergencia* y la *Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2*. Veremos cómo la perspectiva de los derechos ofrece una relectura de los criterios tradicionalmente utilizados en la práctica médica y nos permite identificar algunos aspectos problemáticos en los criterios de priorización empleados por el gobierno en la campaña de vacunación.

En esa misma línea, en el ensayo “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”, María Elisa Franco advierte cómo el Plan Nacional de Vacunación, construido esencialmente desde una visión adultocéntrica, dejó excluida a la niñez durante los primeros dos años de esa campaña, invisibilizando con ello sus derechos y necesidades como sujetos de especial protección. En un escenario como ése, señala la autora, el empleo del control de convencionalidad en los juicios de amparo jugó un papel importante, aunque reducido, para hacer efectivo el derecho de las niñas, niños y adolescentes (NNA) de acceder a la vacuna contra el COVID-19 sin ningún tipo de discriminación.

Por su parte, en el texto “Emergencia COVID-19 y el derecho internacional de la salud”, desde una perspectiva menos optimista, Guillermo Estrada concibe al derecho internacional de la salud como un modelo con muestras de agotamiento, sino es que abiertamente en crisis, debido, en buena medida, a la fragmentación de instituciones y fuentes normativas que operan a nivel supranacional y los alcances limitados de la estrategia que distingue a dicho paradigma, basado fundamentalmente en la cooperación como un gesto de buena voluntad interestatal. En un contexto definido por los estragos y desafíos de la emergencia sanitaria, el autor propone avanzar hacia un “derecho

global a la salud” que vaya más allá de la perspectiva individualista de los derechos humanos y coloque al principio de solidaridad social como pauta de interpretación, tanto en aplicación de las normas convencionales, como en la elaboración de políticas nacionales.

## II. ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y CONTROLES CONSTITUCIONALES

En México, como en el resto del mundo, el Poder Ejecutivo nacional ha dominado la escena en la toma de decisiones para afrontar la crisis sanitaria, el Congreso ha ocupado más bien un papel secundario y la intervención del Poder Judicial, en tanto que órgano de control de la acción gubernamental, ha estado más bien ausente. En ese sentido, en su ensayo “Los controles intraorgánicos e interorgánicos hacia el Poder Ejecutivo durante una emergencia sanitaria nacional”, Daniel Barceló Rojas plantea diversas adecuaciones normativas, tanto a nivel federal como local, con el fin de robustecer los controles intraorgánicos e interorgánicos de los poderes legislativo y judicial respecto de las medidas impulsadas por el Ejecutivo nacional durante un estado de emergencia.

## III. COVID-19 Y FEDERALISMO

En el ensayo “Emergencia sanitaria. La respuesta del sistema federal mexicano”, José María Serna reconstruye brevemente el marco normativo mexicano que se activó frente a la crisis sanitaria por COVID-19 y esboza algunas consideraciones sobre el impacto de las medidas promovidas por las autoridades federales en las entidades federativas. Para el autor los estados y municipios son algo más que simples destinatarios de las acciones extraordinarias adoptadas por la federación en materia de salubridad. En la segunda parte de su trabajo, José María abre el debate sobre una de las decisiones más polémicas aprobadas por el Gobierno federal en plena contingencia. Nos referimos al acuerdo que militariza las funciones de seguridad pública en todo el país. Como veremos

enseguida, dicha medida no sólo es problemática desde el punto de vista de los derechos humanos, también tiene importantes consecuencias para la convivencia entre los distintos órdenes de gobierno.

Para completar el cuadro presentado por Serna sobre quehacer de las autoridades federales en esta materia, Roxana Rosas Fregoso llama la atención sobre el papel de las entidades federativas frente al virus SARS-COV-2. En el texto “Federalismo mexicano frente a la pandemia por COVID-19”, Rosas resalta algunas de las acciones desplegadas por los gobiernos locales para proteger los derechos económicos y sociales de las poblaciones más vulnerables durante la pandemia. Sin embargo —como la autora señala—, la falta de articulación y comunicación entre los estados y la federación limitó notablemente los esfuerzos de las entidades federativas para implementar programas sociales, medidas sanitarias y estrategias tendientes a reactivar la economía. Por ello, sugiere encaminarnos hacia un federalismo cooperativo que reconozca la diversidad social y pluralismo político de las regiones que lo componen.

#### **IV. COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL 2020-2021**

En su trabajo, “La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia”, Flavia Freidenberg describe y analiza algunos desafíos, decisiones y aprendizajes que las autoridades electorales, los actores críticos y la ciudadanía enfrentaron durante el proceso 2020-2021. La autora evalúa la capacidad de resiliencia de la democracia mexicana en relación con la difícil tarea de encontrar un justo balance entre al menos dos derechos fundamentales: el de la salud y el de elegir gobernantes. A partir de la información original recogida por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, Freidenberg identifica los siguientes aspectos: los problemas y dilemas organizativos que enfrentó el Instituto Nacional Electoral (INE) para poder celebrar elecciones en condiciones de integridad; el modo en que los partidos y la ciudadanía procesaron los cambios impulsados y se adaptaron a ellos, y los aprendizajes que surgieron buscando garantizar el derecho a elegir mientras se protegía la salud de las personas.

En continuidad con la línea interpretativa de Freidenberg, en el texto “Autoridades, partidos políticos y ciudadanía durante el proceso electoral 2020-2021”, Juan Jesús Garza Onofre destaca los esfuerzos del INE para organizar los comicios de manera limpia y segura y reflexiona críticamente sobre el desempeño de los partidos y sus candidaturas durante el proceso electoral federal 2020-2021. Aunque el balance del primero es positivo y la evaluación de los segundos —sobre todo en los medios digitales— más bien desalentadora, el autor puntualiza la importancia de la participación ciudadana para el mantenimiento de la democracia mexicana en contexto de pandemia. La razón es simple, pero sustantiva: sin la intervención de esta última en la vida pública, sencillamente el juego democrático carecería de sentido. El lector encontrará en ese texto sugerentes reflexiones para rescatar y repensar el sentido humano y comunitario de esta forma de gobierno.

En el ensayo “Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19” Javier Martín Reyes analiza la determinación del Consejo General del INE de posponer la celebración de los comicios locales en los estados de Coahuila e Hidalgo por motivos sanitarios. Se trata, como sabemos, de una decisión sin precedentes en la vida democrática del México contemporáneo que, a pesar de haber contado con un indiscutido consenso político, levanta ciertas dudas en términos jurídicos. En principio, como el propio autor subraya, no se advierte alguna disposición constitucional o legal que autorice expresamente a la autoridad electoral para aplazar elecciones locales. A pesar de la innegable legitimidad de la medida, adoptada con el fin de garantizar el correcto desarrollo de las elecciones sin poner en riesgo la salud e integridad de la ciudadanía, podría fijar un antecedente con consecuencias poco predecibles hacia el futuro.

## V. EL PAPEL DEL EJÉRCITO EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

Por último, los textos de Daniel Vázquez y Sandra Serrano dedican sus reflexiones al creciente proceso de militarización en el país. Si bien el origen de dicho proceso es mucho anterior a la llegada del COVID-19 al territorio

nacional, durante la pandemia la intervención de las fuerzas armadas no sólo se ha profundizado, se ha ampliado y diversificado a otras áreas de la vida pública.

En su texto “Militarización de la seguridad pública en México: ¿una democracia en riesgo?” Daniel Vázquez Valencia nos brinda una perspectiva crítica hacia la irresponsabilidad política de la oposición y otros fenómenos como la violencia, la corrupción y la impunidad que, no sólo comprometen la vigencia de la democracia, supedita cotidianamente la subsistencia de largas franjas de la población. Como veremos, para el autor ese estado de cosas no es propiamente el resultado de un proceso anónimo e involuntario, sino una situación que persiste gracias a la complicidad de las élites políticas y sociales, en la que la militarización de la seguridad pública aparece como un elemento más de ese paisaje *kafkiano*.

Por último, en su trabajo sobre “Las fuerzas armadas en el contexto del COVID-19. Legitimación y pretexto” Sandra Serrano presenta un cuadro general sobre la ampliación y diversificación de las tareas que el Estado ha otorgado a las fuerzas armadas en el contexto de la emergencia sanitaria. Además, analiza el marco jurídico que ha legitimado la intervención del ejército en materia de seguridad pública a partir de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Como advierte la autora, a pesar de que el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 emplee el vocabulario fijado por la Corte Interamericana, el recurso extraordinario a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública incumple con los estándares interamericanos que vinculan al Estado mexicano. La conclusión no puede ser más que alarmante. La creciente intervención de la milicia en la vida pública nacional no sólo pone en riesgo los derechos humanos, sino también la propia naturaleza democrática del Estado.

Desde ahora el lector podrá notar que en las contribuciones de este volumen salen al descubierto varios desaciertos en las decisiones tomadas por el gobierno para afrontar la pandemia, las fallas, sobre todo de comunicación y cooperación, en las acciones ejecutadas por los tres niveles de gobierno, así como determinadas lagunas y adecuaciones normativas que deben ser atendidas con la finalidad de mejorar la capacidad de respuesta del

Estado durante una emergencia sanitaria. Como no podía ser de otra manera, los diagnósticos están llenos de claroscuros.

Sirvan las reflexiones que componen este libro como una oportunidad para contrastar las derivas autoritarias en el ejercicio del poder por parte del Estado, defender la dignidad humana y condenar la discriminación, reafirmar la necesidad de tutelar los derechos humanos y, sobre todo, de garantizar la efectividad de los derechos sociales, retomar el valor de la solidaridad en contra del individualismo exasperado y favorecer la participación de la ciudadanía, no sólo como meros espectadores y regulados por las decisiones estatales sino, como sujetos de la esfera pública. Si queremos que la Constitución y sus principios sigan siendo el faro que ilumine las decisiones del Estado, y disperse las sombras de la emergencia, de esta o cualquier otra que se imponga en el horizonte.

## 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