

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)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

COORDINADORES DE LA COLECCIÓN

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Mtro. Néstor Martínez Cristo
Director General de Comunicación Social

CON LA COLABORACIÓN DE

Mtra. Yuritzi Arredondo Martínez
Secretaria Técnica-Coordinación de Humanidades

COORDINADORES DEL TOMO 4

Dra. Guadalupe Salmorán Villar
Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

Dr. Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

COMISIÓN EDITORIAL

Dra. Mónica González Contró

Directora

PRESIDENTA

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

VOCAL

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

SECRETARIO

Dra. María Amalia Amaya Navarro

Dr. José Antonio Caballero Juárez

Dr. Sergio García Ramírez

Dr. Carlos Reyes Díaz

Dr. Alfredo Sánchez Castañeda

Dr. José María Serna de la Garza

La década COVID en México:
los desafíos de la pandemia
desde las ciencias sociales y las humanidades

Tomo 4

Estado de derecho

La década COVID en México:
los desafíos de la pandemia
desde las ciencias sociales y las humanidades

Tomo 4

Estado de derecho

Guadalupe Salmorán Villar
Pedro Salazar Ugarte
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Coordinación de Humanidades
Instituto de Investigaciones Jurídicas

2023

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

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

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

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

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

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

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

Imagen de portada: Artisteer

Apoyo gráfico: Cecilia López Rodríguez

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

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

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

www.juridicas.unam.mx/

ELECTRÓNICOS:

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

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

IMPRESOS:

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

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

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



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

Hecho en México

Contenido

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

COVID-19 Y FEDERALISMO

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

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

COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL 2020-2021

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

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

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

EL PAPEL DEL EJÉRCITO EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

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

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

La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades

PRESENTACIÓN

La emergencia sanitaria a nivel global causada por el virus SARS-CoV-2 y sus variantes es una de las más grandes y complejas crisis globales de los últimos cien años. En apenas unos meses, paralizó al mundo y puso en jaque a los sistemas de salud más sólidos y sofisticados, además de golpear severamente las principales actividades económicas, educativas, culturales y sociales, sin distinción de clases o fronteras.

México no fue la excepción y atravesó por momentos aciagos y muy dolorosos. De acuerdo con los datos oficiales de exceso de mortalidad, la pandemia cobró, entre 2020 y 2022 —directa e indirectamente—, más de 650 000 vidas (casi 80 % asociadas al COVID-19)¹ y enfermó a millones de mexicanas y mexicanos. Debido a una merma de infraestructura, el sistema nacional de salud estuvo cerca del colapso. Aunado a esto, a pesar de ser un fenómeno sanitario generalizado, golpeó fuertemente a las poblaciones más vulnerables: la pobreza, el hacinamiento, la desigualdad y la violencia intrafamiliar, en particular contra las mujeres, se acentuaron.

¹ Gobierno de México. (2023). *Exceso de mortalidad en México, 2020-2023*. <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>

Ante este panorama, la UNAM nunca se detuvo y volcó todas sus capacidades y talentos para ayudar, mediante el rigor de la academia y la solidaridad de su comunidad, en la contención de la crisis sanitaria. Para ello se tuvo que adaptar, adecuar e innovar en todas las áreas de docencia, investigación y difusión de la cultura.

De ahí deriva la importancia de esta obra, titulada *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*, una colección de quince títulos que analizan a profundidad, de manera interdisciplinaria, los impactos de la pandemia. Estos van desde la insuficiencia del sistema de salud; los retos para los modelos educativos; el aumento de la desigualdad y la precariedad laboral; la falta de atención a la salud mental y la violencia de género; hasta la urgente atención al deterioro del medio ambiente; las acciones para cerrar la brecha digital; la necesaria continuidad de la democracia; las nuevas habilidades profesionales para el futuro, entre otros.

Si bien el inicio de la década a la que hace referencia esta obra está irrevocablemente marcada por este evento global, su evolución y postrimerías están repletas de efectos aún por conocer, muchos de ellos no deseados. Otros, sin embargo, representarán oportunidades únicas e invaluable para repensar y corregir las estrategias de desarrollo equitativo, justicia y adaptación que demandan los nuevos tiempos.

Agradezco el compromiso y dedicación de todas y todos los especialistas de nuestra casa de estudios que tuvieron a bien participar, con el conocimiento y experiencia de sus distintas especialidades, en la construcción de este profundo y sentido testimonio.

Estoy seguro de que estos análisis, reflexiones y memorias serán de enorme utilidad para el futuro próximo de nuestro país y están llamados a convertirse en un referente para la toma de decisiones ante eventuales emergencias sociales, ambientales y sanitarias.

“Por mi raza hablará el espíritu”

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Universidad Nacional Autónoma de México

Prólogo

Guadalupe Valencia García

Coordinación de Humanidades, UNAM

Leonardo Lomelí Vanegas

Secretaría General, UNAM

Néstor Martínez Cristo

Dirección General de Comunicación Social, UNAM

La pandemia de SARS-CoV-2, un acontecimiento global, impactó en todas las esferas de nuestra vida. Lo que inicialmente se anunció como una nueva gripa se transformó pronto en una emergencia humanitaria sin precedentes. En tan solo unos meses paralizó al planeta, sacudió los sistemas de salud más robustos, y ha dejado profundas secuelas sociales, económicas, políticas, psicológicas y culturales, por lo que hoy estamos ante lo que se ha dado en llamar la década COVID.

Nuestro país no escapó al desastre. Se estima que entre los años 2020 y 2022 la pandemia cobró más de seiscientos cincuenta mil vidas y enfermó a millones de personas de todos los estratos sociales, en particular a las poblaciones más vulnerables debido a la pobreza, las desigualdades y la violencia intrafamiliar. La menguada infraestructura del sistema nacional de salud estuvo cerca de sucumbir.

En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de Humanidades, se dio a la tarea de construir una reflexión colectiva sobre las consecuencias de la pandemia en nuestra sociedad. A partir de un enfoque interdisciplinario, en esta colección, las ciencias sociales y las humanidades se ponen en diálogo con las ciencias de la materia y de la vida. Los resultados expuestos en cada tomo provienen de profundas

investigaciones y reflexiones que, además de dar cuenta de las múltiples afectaciones sufridas a causa de la pandemia, ofrecen propuestas de salida y superación de la emergencia multifactorial causada por el SARS-CoV-2.

Cabe señalar que muchas de estas investigaciones no comenzaron con la presente colección, sino que ya contaban con un camino recorrido. Esto debido a que, a pesar del confinamiento y del trabajo remoto, la Universidad Nacional no se detuvo. Sus investigadores se abocaron, desde la óptica de sus respectivas especialidades, a comprender la pandemia: su desarrollo, sus consecuencias en los diversos aspectos de la vida, sus secuelas y, por supuesto, las maneras de enfrentarlas. Es destacable el trabajo de nuestra casa de estudios en la construcción de grandes repositorios digitales, pues sin estas herramientas las investigaciones no hubieran sido tan originales y ricas.

Para ofrecer al lector una visión completa de la colección, se pueden ubicar siete grandes ejes temáticos que articulan: economía; derecho; género; poblaciones y sustentabilidad; salud y medio ambiente; filosofía y educación, y, finalmente, las enseñanzas que nos ha dejado la pandemia y los derroteros intelectuales hacia el futuro.

El tomo 1, titulado *Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México*, ofrece una visión informada sobre los diversos fenómenos relacionados con las desigualdades y cómo se vieron afectados por el COVID-19. La pandemia puede ser vista como una grave emergencia sanitaria que, a su vez, visibilizó y potenció, a un tiempo, la trama de las desigualdades estructurales en nuestro país. A lo largo de sus capítulos se abordan aspectos relacionados con el crecimiento económico regional, los ingresos, el empleo remunerado y no remunerado, la desigualdad salarial, el teletrabajo, la violencia de género, la población indígena, las juventudes vulnerables y las políticas públicas regionales.

El tomo 2, titulado *El mundo del trabajo y el ingreso*, estudia lo acontecido con el mercado laboral mexicano en la contingencia sanitaria. Entre otros temas, aborda las condiciones de trabajo de algunas nuevas formas del empleo en contextos de precariedad y flexibilidad laboral; asimismo, analiza los rasgos y vicisitudes del trabajo en nuestro país para aportar recomendaciones de política pública orientadas a generar mejores condiciones laborales.

Las *Afectaciones de la pandemia a las poblaciones rurales en México* es el título del tomo 3 y parte de un segundo eje temático que se ocupa de las poblaciones y la sustentabilidad en el contexto de pandemia. Este tomo presenta estudios de caso realizados en diversas poblaciones rurales en territorio nacional; en ellos se muestra que los costos de la pandemia no afectaron de igual manera a distintos grupos de población. Las investigaciones reunidas demuestran que algunas comunidades han experimentado procesos estructurales históricos de exclusión y desigualdad. Otra aportación de este tomo fue destacar las estrategias y fortalezas, objetivas y subjetivas, que se conservan en la memoria de las poblaciones rurales para enfrentar periodos de crisis desde sus propias experiencias durante los últimos tres años.

Dentro de este eje temático se enmarca el tomo 6, *Los imaginarios de la pandemia*, donde confluyen trabajos dedicados a mostrar las formas de percepción y de actuación de diversos sujetos en el contexto de la crisis sanitaria. Se presta especial atención a las transformaciones en los imaginarios relativos al tiempo y al espacio en el cual los sujetos se perciben a sí mismos y al mundo circundante en el contexto de la pandemia; a sus visiones del presente y del futuro, sus narrativas, y sus formas de afectividad. La importancia de su estudio radica en que revelan una parte significativa del comportamiento gregario construido en el desenvolvimiento consciente o inconsciente de las comunidades y los sujetos que las conforman.

El tercer título en este eje temático corresponde al tomo 12, *Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia*. La emergencia transformó rápidamente el modo de vida en las ciudades y se hizo imperativo reflexionar sobre la necesidad de impulsar, desde los distintos niveles de gobierno, nuevas políticas económicas, sociales y urbanas que permitieran construir ciudades sostenibles y saludables. La pandemia exigió redefinir el uso del espacio privado, condicionó al extremo el uso del espacio público, puso de manifiesto las limitaciones del sistema de salud y de la seguridad social y, al tiempo que generó un fuerte incremento de la pobreza y produjo una amplificación de las desigualdades tanto socioeconómicas como territoriales.

El tomo 4, titulado *Estado de derecho*, se integra en el eje temático sobre el derecho y la pandemia. Su objetivo es contribuir a la comprensión de las

repercusiones de la pandemia en el Estado de derecho mexicano, poniendo particular atención en la manera en la que se aplica el derecho convencional por parte del Estado en la gestión de la emergencia sanitaria y la necesaria existencia de contrapesos y controles constitucionales en relación con las medidas adoptadas para afrontar la pandemia.

Dicho eje temático integra también el tomo 7: *Derechos humanos*. Los trabajos reunidos ofrecen un análisis de los diversos efectos que la pandemia ha tenido en algunos de los más importantes derechos de las personas, en particular los relacionados con la salud, el acceso a las vacunas, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, además del derecho a una vida libre de violencia. Las reflexiones ahí vertidas dan cuenta de algunas propuestas de políticas públicas que pueden servir como una guía de acción para que los distintos niveles de gobierno aumenten la protección de los derechos humanos en tiempos de contingencia sanitaria.

El tomo 8, *Democracia en tiempos difíciles*, analiza los efectos de la pandemia en los procesos de toma de decisión pública en nuestro país, aunque considerando también la perspectiva comparada. Los trabajos aquí incluidos pretenden comprender las repercusiones que la pandemia produjo en el régimen democrático, tanto en sus dimensiones institucionales como en las procesuales. Además, busca detectar los retos y oportunidades para la acción de gobierno, las inercias en las formas de gobernar, así como las tendencias que se configuran a partir de la contingencia y que podrán definir el futuro del país.

El tema referido a la salud y al medio ambiente en el contexto de la pandemia es revisado en los tomos 5, 13 y 14. *Salud mental, afectividad y resiliencia* es el título del tomo 5, que reúne aportaciones desde la psicología y la filosofía para ofrecernos estudios en torno a las emociones, los sentimientos y las afectaciones psicológicas desencadenadas por la contingencia sanitaria. Describe las afectaciones a la salud mental de niñas y niños, los problemas emocionales en procesos educativos y las causas de malestar psicológico. Además, muestra un paisaje completo sobre el consumo de sustancias psicoactivas y un retrato del fenómeno del suicidio, examinando definiciones, modelos explicativos y factores tanto de riesgo como de protección. Finalmente, se

presenta un importante análisis sobre el miedo colectivo y su combate a partir de expresiones de solidaridad en contingencias.

En el tomo 13, titulado *La crisis sanitaria*, se reúnen testimonios en primera persona de profesionales de la salud que hicieron frente a la pandemia en México. Con esas voces intenta construir una visión integral desde las perspectivas de los especialistas involucrados en las primeras líneas de acción. Sin duda, la contribución fundamental del tomo es dimensionar la complejidad del fenómeno de la emergencia, pues superó cualquier pronóstico. Con esto en mente, parte desde reflexiones subjetivas, lecturas críticas y propositivas, acompañadas de un conjunto de análisis con rigor metodológico.

Por su parte, el tomo 14, *Ecología, medio ambiente y sustentabilidad*, analiza la relación de la pandemia con las actividades antropogénicas y los cambios climáticos, demográficos y tecnológicos que marcaron un cambio en los factores de riesgo ante las enfermedades infecciosas. Se basa en la comprensión de que enfermedades como la COVID-19 serán cada vez más frecuentes debido a factores como la destrucción de los ecosistemas naturales, la urbanización, la intensificación de la agricultura, la industrialización y el cambio climático. Estas enfermedades se propagan inesperadamente a sitios donde antes no ocurrían, gracias a los cambios en los patrones de distribución geográfica de las especies patógenas y a su rápida dispersión relacionada con la gran conectividad global. El tomo tiene por objetivo mostrar cómo el desarrollo de las pandemias tiene una profunda relación con la destrucción de la naturaleza y la pérdida de la biodiversidad.

El género y la pandemia es otra línea destacada de estudio en la colección. El tomo 9, *Género, violencia, tareas de cuidado y respuestas sociales a la crisis*, ofrece diversos acercamientos al tema del cuidado como hecho fundamental para contribuir a la mejora por los daños que causan las desigualdades que violentan nuestra sociedad, agravados en un marco de pandemia. Parte del reconocimiento de que el concepto de *cuidado* ha cobrado relevancia analítica en las discusiones políticas, académicas e institucionales. A su vez, subraya el papel del Estado en la construcción de sistemas de cuidados, el valor de las comunidades que lo enfrentan cada día, de la sociedad civil que

cuida generaciones y el medio ambiente, de las y los creadores que protegen la palabra y la memoria. Del mismo modo, ubica las fuerzas contenidas y alerta, en clave de género, ante la necesidad de cuidados diversos e integrales que nos permitan construir una sociedad igualitaria, incluyente y respetuosa de los derechos humanos.

Otro eje temático articulador es el referido a la filosofía, educación y pandemia. Aquí se ubica el tomo 10, *Educación, conocimiento e innovación*. En este se reúnen trabajos que revisan la experiencia educativa mexicana durante la contingencia, y la puesta en marcha de diversas estrategias que buscaron no interrumpir los procesos educativos. Además, pone atención en la presencia de efectos negativos, pues las necesidades que surgieron en la pandemia se sumaron a las problemáticas que ya se padecían en este campo, incluso en la docencia. La intención de estos trabajos es enriquecer la discusión sobre la manera en que se transformó la educación, sus consecuencias, retos y posibles escenarios a futuro.

Reflexiones desde la ética y la filosofía es el título de tomo 11. Este libro expone la idea de que podemos y debemos pensar a raíz de lo que hemos vivido en estos últimos años de pandemia, partiendo de que no existe una sola respuesta a pregunta alguna relacionada con la experiencia vivida. Incorpora también la reflexión desde una perspectiva ética y bioética, vetas de la filosofía de enorme valía para pensar las situaciones críticas que se presentaron en esta aciaga época de nuestra existencia.

Cierra la colección el tomo 15, *Las enseñanzas de la pandemia*, una visión amplia de los catorce títulos que le preceden. Integra sus aportes y los coloca en un diálogo interdisciplinario. Este tomo se nutre también del seminario “La década COVID en México”, evento académico en el que las y los coordinadores de los catorce tomos presentaron los contenidos de cada uno de ellos y las propuestas formuladas para solventar las terribles secuelas que nos ha dejado la pandemia. Este tomo pretende englobar una visión de conjunto y comprender la necesidad de las reflexiones desde la articulación virtuosa de diversos análisis y discusiones vertidas en cada uno de los catorce ejemplares de la colección.

Las investigaciones que aquí se presentan nos han demostrado también que estamos en un momento y un lugar idóneos para llevar a cabo nuestros estudios. Momento ideal porque apenas comenzamos a atestiguar la materialización de las secuelas de la pandemia, pues, como bien apunta el título, los estragos de esta crisis seguirán arrastrándose durante una década o más; lugar ideal porque la capacidad científica interdisciplinaria presente en la UNAM permite realizar estudios, análisis, reflexiones y debates situados siempre desde posturas metodológicas serias y rigurosas comprometidas con la sociedad mexicana para buscar senderos de salida a la crisis que nos afecta desde 2020 y que seguiremos padeciendo por unos años más.

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.

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD
Y CRISIS SANITARIA**

Las respuestas del Ejecutivo al COVID-19 desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos

1

Magdalena Cervantes Alcayde
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. INTRODUCCIÓN

En enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad por el coronavirus COVID-19 como una pandemia, debido a su extensión en más de cien países de todo el mundo y a la afectación de un gran número de personas.¹

En un primer momento, se entendió como una emergencia de salud pública de preocupación internacional, cuyo mayor desafío era garantizar el acceso a servicios sanitarios a las personas contagiadas y evitar la propagación del virus. El incremento ascendente de los contagios y fallecidos, tanto a nivel nacional como global, colocaron en el centro la necesidad de una atención sanitaria para todas las personas y la búsqueda de tratamientos eficaces contra la COVID-19.

Los efectos que la pandemia traía consigo sobre los derechos humanos muy pronto fueron señalados. Antonio Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, refirió que “La pandemia de COVID-19 es una emergencia de salud pública, pero es mucho más. Es una crisis económica. Una crisis social. Y una crisis humana que se está convirtiendo rápidamente en una crisis de

¹ Rueda de prensa de Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS, 11 de marzo de 2020.

derechos humanos. (...) El mensaje es claro: las personas y sus derechos deben ser lo primero”² Por su parte, la Corte IDH puso énfasis en que los problemas y desafíos frente al COVID-19 debían ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales de los Estados.³ Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo un llamado a que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención de la pandemia tuvieran como centro, el pleno respeto de los derechos humanos.⁴

De esta forma, diversos organismos internacionales coincidieron en que la pandemia por COVID-19 tenía un impacto fundamental en múltiples derechos humanos, sin duda el derecho a la salud uno de ellos, y que las respuestas dadas a nivel nacional debían ser compatibles con aquellos.

A dos años de que el COVID-19 se haya instalado en nuestra realidad, cabe reflexionar sobre si las medidas impulsadas a nivel nacional, en particular aquellas relacionadas con la atención sanitaria de las personas contagiadas y la prevención del contagio, fueron diseñadas e impulsadas desde un enfoque de derechos humanos, tomando en cuenta los estándares internacionales que se han desarrollado respecto del derecho a la salud y el acceso a tecnologías para prevenir enfermedades.

En esta contribución analizaremos cómo —si bien inicialmente— la Corte IDH comprendió el control de convencionalidad, como un deber a cargo del Poder Judicial, en particular de las y los jueces, y cómo se fue ampliando a las autoridades obligadas de realizarlo, lo que implicó que la obligación de

² Mensaje de Antonio Guterres, “Todos estamos juntos en esto: los derechos humanos y la respuesta y recuperación ante el COVID-19”, 23 de abril de 2020, <https://hchr.org.mx/comunicados/retroceso-en-los-derechos-humanos-por-pandemia-es-in-acceptable-guterres/>

³ Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20, 9 de abril de 2020, https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

⁴ CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, adoptada el 10 de abril de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

compatibilizar las normas y actos nacionales con los tratados internacionales de derechos humanos se extendió al legislativo y al ejecutivo.

De esta forma, analizaremos por qué los estándares internacionales desarrollados respecto del derecho a la salud tendrían que haber sido y ser una referencia obligada para el diseño de la política pública de atención a la salud y de vacunación en México.

Esta contribución está estructurada de la siguiente forma: un primer apartado donde se destacan algunos aspectos característicos del control de convencionalidad, como el deber de contrastar normas y actos, los sujetos obligados de ejercitarlo e implicaciones; en el segundo, se sistematizan los principales estándares internacionales respecto al derecho de acceso a la salud, poniendo especial atención en los que se vinculan con el acceso a servicios sanitarios y vacunación, y un tercer apartado, en el que se abordan algunas medidas impulsadas por el Ejecutivo mexicano para atender a las personas contagiadas por COVID-19 y para vacunar a la población, analizando su conformidad con aquellas.

II. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: ¿CONTRASTE DE QUÉ Y A CARGO DE QUIÉN?

Cuando un Estado suscribe y se adhiere a un tratado internacional en materia de derechos humanos, se compromete a cumplir con el contenido del mismo: los derechos reconocidos y las obligaciones establecidas para cumplir con ellos. Este acto ocurre en ejercicio pleno de su soberanía. Esta vinculación supone que los Estados deben adecuar su actuación conforme al marco internacional, no hacerlo podría conllevar su responsabilidad a ese nivel. La vinculación al tratado no se limita a alguno de los poderes o autoridades que conforman el aparato estatal, sino que vincula a éste como un todo.

Para que cualquier autoridad pública pueda valorar que sus actos y prácticas sean conformes al ordenamiento internacional, requiere conocerlo.

La Corte IDH previó en su jurisprudencia el control de convencionalidad⁵ como un mecanismo a través del cual se logra verificar la conformidad de las normas existentes en el ámbito interno con los tratados internacionales.

Es importante advertir que, si bien esa fue la comprensión inicial de dicha figura, conforme ha evolucionado la interpretación del tribunal interamericano sobre ella, se ha incluido también los actos de la autoridad interna a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, que abarca a los tratados y convenciones y las interpretaciones que sobre los mismos han realizado órganos supranacionales con esa atribución.⁶

De esta forma, el control de convencionalidad conlleva el análisis de los marcos jurídicos y las actuaciones de los órganos del Estado, teniendo como

⁵ Aunque la primera referencia al control de convencionalidad la encontramos en un voto particular del juez Sergio García Ramírez (*Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, del 25 de noviembre de 2003), la Corte Interamericana retomó por primera vez dicho concepto en el marco de su labor contenciosa en el *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* en los siguientes términos:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. *Cfr.* Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154, párr. 124.

⁶ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2011, p. 208.

referente los tratados de derechos humanos, validando los primeros, y las segundas cuando son conforme a aquellos, o expulsando del marco jurídico o modificando prácticas cuando son inconventionales, siendo una herramienta para “validar” los marcos normativos, conductas y prácticas que son conforme al ordenamiento internacional.

Es ese orden, el control de convencionalidad es una vía para aterrizar el derecho internacional de los derechos humanos en sede interna, excluyendo normas o prácticas que son claramente contrarias a aquel, haciendo efectivos los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento internacional.

El fundamento del control de convencionalidad se encuentra en las obligaciones generales que tienen los Estados, la de garantizar los derechos humanos y la de adoptar disposiciones de derecho interno, reconocidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención Americana). La primera ha sido interpretada por la Corte Interamericana como el deber de impulsar todas las medidas para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Lo que esta obligación evidencia es que la realización de dichos derechos requiere del impulso de múltiples medidas: legislativas, judiciales, económicas, de política pública, entre otras.

La segunda obligación, aunque es una derivación de la de garantizar, se ha reconocido de manera autónoma en la CADH (artículo 2) como el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos.

El control de convencionalidad tiene dos ámbitos de aplicación. El original y externo, que realiza la Corte IDH, encargada de confrontar que los actos que ocurren en el ámbito doméstico sean congruentes con las disposiciones convencionales, determinando la compatibilidad de los primeros con las segundas, teniendo como consecuencia la convalidación o invalidación de las actuaciones nacionales a partir de su correspondencia con el ordenamiento internacional.⁷

⁷ García Ramírez, Sergio, *Control judicial de convencionalidad*, México, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, vol. 1, 2012, p. 6.

En segundo lugar, el control de convencionalidad tiene una aplicación nacional, principalmente a cargo de los jueces⁸ y órganos vinculados a la administración de justicia,⁹ pero no sólo eso. Si bien la jurisprudencia interamericana se refirió inicialmente al deber del Poder Judicial y de los órganos de administración de justicia de ejercerlo, en la evolución jurisprudencial que sufrió esta figura se extendió a toda autoridad pública¹⁰ y a todos los poderes y órganos de un Estado parte de la CADH,¹¹ precisando que debe ejercerse *ex officio* y en el marco de sus respectivas competencias y regulaciones procesales correspondientes.¹²

⁸ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154, párr. 124; Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C Núm. 158, párr. 128.

⁹ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C Núm. 220, párr. 225; Corte IDH. *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C Núm. 261, párr. 221.

¹⁰ Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C Núm. 221, párr. 239; Corte IDH. *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C Núm. 282, párr. 497.

¹¹ Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C Núm. 259, párr. 142; Corte IDH. *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C Núm. 260, párr. 323; Corte IDH. *Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C Núm. 285, párr. 213.

¹² Para profundizar sobre la figura del control de convencionalidad véase González Domínguez, Pablo, “La doctrina del control de convencionalidad a la luz del principio de subsidiariedad”, *Estudios Constitucionales*, año 15, núm. 1, 2017, Centro de

Que la Corte Interamericana haya interpretado que se trata de un deber de todas las autoridades, amplía su ejercicio a la función legislativa y ejecutiva con la finalidad de que sus actuaciones —marcos legales y políticas públicas— se ajusten a los contenidos de dicho control de convencionalidad.

Sin desconocer las dificultades que supone este reconocimiento, que ha sido objeto de dudas y cuestionamientos, desde la doctrina, debido a las consecuencias jurídicas que puede tener la aplicación del control de convencionalidad (inaplicación de una ley o norma o su exclusión del orden jurídico y que no cualquier funcionario está capacitado para llevarla cabo), me parece importante reflexionar sobre las razones a las que se puede atribuir la extensión de los sujetos obligados de realizarlo y sus implicaciones.

Que la Corte Interamericana haya interpretado que todas las autoridades públicas tienen el deber de ejercitar el control de convencionalidad, me parece que responde al reconocimiento de que el mandato de verificar la congruencia entre los actos a nivel nacional y el ordenamiento internacional no descansa únicamente en los funcionarios judiciales, sino que se extiende a aquellos que tienen a su cargo la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, cuyas actuaciones deberían estar en plena coincidencia con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.

Si como se mencionó previamente, un tratado internacional en materia de derechos humanos vincula al Estado en su conjunto a todos los poderes que lo conforman (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), todas sus actuaciones deben estar alineadas a las normas convencionales.

En ese orden, las autoridades administrativas no podrían ni diseñar ni implementar políticas públicas que contravengan las obligaciones internacionales; las autoridades legislativas no deberían formular leyes contrarias al contenido del ordenamiento internacional y en caso de existir normas opuestas,

Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 55-98, <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v15n1/art03.pdf>

tendrían que modificarlas; asimismo, las autoridades judiciales tendrían que tomar decisiones acordes con los tratados ratificados por el Estado.

Entender el ejercicio del control de convencionalidad como una obligación exclusiva de las y los jueces supone restringir al ámbito judicial el contraste necesario entre las normas y prácticas internas con los tratados de derechos humanos, limitando de esa forma la internacionalización del derecho internacional de los derechos humanos. Julieta Morales ha sostenido la necesidad de extender la obligación de realizar el control de convencionalidad a los poderes legislativo y ejecutivo, tanto federales como locales, planteando propuestas con vías posibles para su ejecución en cada una de esas sedes.¹³

En el contexto de la pandemia en que nos encontramos, se esperaría que las políticas públicas en materia de acceso a servicios sanitarios estuvieran permeadas por los estándares que se han desarrollado respecto del derecho a la salud y en específico las relacionadas con el acceso a los servicios médicos y a vacunas para prevenir el contagio. Asimismo, que los marcos legales fueran conforme a dichos estándares.

Como se ha referido, uno de los objetivos que persigue el control de convencionalidad es la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos. Cuando se aborda su recepción en el ámbito interno, se han distinguido diferentes ámbitos en que ocurre: el constitucional, elevando a ese nivel el reconocimiento de los derechos reconocidos en tratados internacionales; el legal, integrado por las normas secundarias de implementación de las decisiones internacionales; el jurisdiccional, incorporando las disposiciones y criterios jurisprudenciales internacionales por parte de los tribunales internos, en donde opera de manera principal el control de convencionalidad; y el político, que supone que las políticas públicas se elaboren y ejecuten con una perspectiva de derechos humanos.¹⁴

¹³ Cfr. Morales Sánchez, Julieta, “Propuestas para la aplicación del control de convencionalidad en sede legislativa y ejecutiva”, en Guerrero Agripino, Luis Felipe y Astrain Bañuelos, Leandro Astrain (coords.), *Para lo que sirve el derecho... Estudios jurídicos sobre la obra de Sergio García Ramírez*, Universidad de Guanajuato (en prensa).

¹⁴ García Ramírez, Sergio, *Control judicial de convencionalidad*, op. cit., pp. 17 y 18.

Si coincidimos con la idea de que el derecho internacional de los derechos humanos debe permear el ámbito de las políticas públicas, la construcción de un “puente” (utilizando la expresión de García Ramírez)¹⁵ entre ambos tiene al menos dos vías: el control de convencionalidad y el artículo 1o. constitucional, al reconocer la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Sin duda, uno de los mayores desafíos que conlleva el ejercicio del control de convencionalidad es cómo ejercerlo. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o SCJN) fijó una serie de pasos para su ejercicio por parte de las y los jueces,¹⁶ se trata de una metodología para personas dedicadas a la labor jurisdiccional.

La falta de incorporación de este concepto en el derecho nacional y de un marco legal sobre las directrices para su aplicación por todas las autoridades públicas, sin duda ha influido en su “tímida” aplicación, inclusive en el ámbito judicial.

La omisión legislativa existente no ha impedido elaborar propuestas de metodología para la aplicación del control de convencionalidad en sede legislativa y ejecutiva.¹⁷ Una premisa para ello, es el conocimiento del derecho internacional de los derechos humanos, de sus principios básicos, del contenido esencial de los derechos y de las obligaciones inmediatas y progresivas que tiene el Estado para su garantía, punto de partida mínimo para que las actuaciones del aparato estatal sean conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Finalmente, es necesario abordar cuál es el parámetro de referencia para el ejercicio del control de convencionalidad. Si bien en un inicio la Corte Interamericana se refirió únicamente a la CADH, en casos más recientes ha interpretado que se extiende a los tratados interamericanos de derechos humanos

¹⁵ *Ibidem*, p. 17.

¹⁶ SCJN, *Expediente Varios 912/2010*, 14 de julio de 2011, párr. 33.

¹⁷ Cfr. Morales Sánchez, Julieta, “Propuestas para la aplicación del control de convencionalidad en sede legislativa y ejecutiva”, *op. cit.*

y a las opiniones consultivas,¹⁸ además de reiterar que también involucra su jurisprudencia.¹⁹

Adicionalmente, debe tenerse presente que el derecho internacional de los derechos humanos, marco de referencia para el ejercicio del control de convencionalidad, abarca los tratados y convenios de derechos humanos, incluyendo los emitidos en los diferentes sistemas de protección de los derechos humanos (Naciones Unidas y el Sistema Interamericano) y las interpretaciones que los órganos facultados y autorizados para ello han realizado. De esta forma, el ejercicio del control de convencionalidad involucra al menos dos tipos de documentos: los tratados y las interpretaciones que respecto de ellos se han hecho, llámense declaraciones, principios, resoluciones, observaciones generales, opiniones consultivas, informes, etcétera.

Si bien parece no haber cuestionamiento en utilizar lo que se conoce como el derecho duro, indiscutiblemente vinculante para los Estados, conformado por los convenios y tratados internacionales, sí existe oposición respecto a retomar lo que se denomina como derecho suave (*soft law*) que no

¹⁸ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A Núm. 21, párr. 31; Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A Núm. 22, párr. 26; Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A Núm. 25, párr. 58.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C Núm. 253, párr. 330; Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C Núm. 250, párr. 262.

posee el mismo carácter vinculante y que se ha entendido como de naturaleza orientadora.

Posiciones de este tipo nos permiten reflexionar sobre las razones por las cuales la naturaleza de los documentos internacionales —su carácter vinculante o no— no debería ser el criterio para decidir su utilización.

Cuando un Estado suscribe un tratado de derechos humanos está compartiendo ciertos valores y principios (derechos universales, inherentes a las personas, fundados en la dignidad humana,) como premisas de toda sociedad democrática, adhesión que realiza en ejercicio de su soberanía. Las particularidades jurídicas, políticas y sociales que caracterizan a un Estado se vuelven secundarias, colocándose por encima una serie de derechos y libertades, premisas básicas de las sociedades democráticas.

Por su propia naturaleza, los tratados y convenios de derechos humanos enlistan derechos y prevén obligaciones generales para los Estados. Tanto los primeros como las segundas están reconocidos de manera genérica, en muchos casos en normas ambiguas, haciendo necesario aclarar su contenido. En estos documentos internacionales normalmente se prevén órganos a cargo de supervisar su aplicación, para lo cual generan documentos (de *soft law*) en los que interpretan las normas convencionales con la finalidad de precisar su alcance. De esta forma, además de reconocer derechos, libertades y obligaciones, incluyen órganos que son autorizados por los propios Estados (y que integran los mismos Estados) para interpretar las normas convencionales.

Así las cosas ¿qué valor tienen los documentos, de muy diferente denominación, en que se “ateriza” el alcance de una norma convencional? Mucho, en tanto precisan los contenidos esenciales de los derechos, las obligaciones concretas que tienen los Estados e inclusive prevén medidas concretas para su efectiva realización.

Para su aplicación ¿es un requisito que sean documentos vinculantes para los Estados? No, su invocación se vuelve un requisito para efectivizar una norma convencional. Dicho en otras palabras, no es posible concretar un derecho humano reconocido en un tratado sin tener claridad de lo que éste incluye y de cuáles son los deberes del Estado para su garantía, para lo cual se vuelve imprescindible revisar las interpretaciones que se han hecho.

Con base en este argumento, el ejercicio del control de convencionalidad por todas las autoridades públicas debe incluir como referente necesario y obligado las interpretaciones que los órganos autorizados hacen respecto de las normas convencionales, teniendo como objetivo abordar la convencionalidad de las políticas o medidas implementadas por el Estado mexicano para la atención sanitaria de las personas con COVID-19.

Revisemos ahora cuáles son los estándares internacionales sobre el derecho a la salud aplicables en este contexto.

III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES RESPECTO AL ACCESO A SERVICIOS SANITARIOS, VACUNACIÓN Y OBLIGACIONES ESTATALES

El derecho a la salud es un derecho fundamental, indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos y que depende del ejercicio de otros para su satisfacción. Ninguna persona puede asegurar su supervivencia sin su garantía, de ésta depende la satisfacción de otros derechos (dignidad humana, vida, alimentación, trabajo, educación, entre otros) y para gozar del derecho a la salud se requiere a su vez del ejercicio de otros derechos (alimentación, agua, vivienda, medio ambiente sano, por ejemplo). Es un derecho que evidencia de manera nítida los principios de interdependencia e indivisibilidad que caracterizan a los derechos humanos.

Estas características del derecho a la salud han llevado a que sea ampliamente reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos²⁰ y

²⁰ Se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículos 11 y 12); la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 25), y en instrumentos del sistema regional de protección, como el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10) y

también en el derecho constitucional de los países.²¹ A pesar de ello, es un derecho del que no gozan todas las personas, situación que debe revertirse, más aún en tiempos de una pandemia.

Una de las dificultades que enfrenta la concreción de este derecho es la definición de su contenido y de las medidas que deben tomarse para su realización. En términos generales, a nivel convencional y constitucional encontramos su reconocimiento, pero sin delimitar cómo debe entenderse. De ahí que sea necesario revisar documentos de *soft law* que, como se mencionó previamente, precisan el alcance del derecho y las obligaciones estatales que conlleva.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, creado en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y autorizado para interpretar las normas del mismo, ha emitido Observaciones Generales (OG) con la finalidad de auxiliar a los Estados parte en su aplicación.

En la OG Núm. 14 se precisan varios componentes del derecho a la salud.²² En esta ocasión, me referiré a dos de ellos: contar con un sistema de protección a la salud y, la prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.

la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 12).

Debe señalarse que en varios instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, si bien no se reconoce explícitamente el derecho a la salud, se establece el goce de todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos (incluyendo entre ellos el derecho a la salud) como la Convención Interamericana contra el Racismo; la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia; la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

²¹ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra reconocido en el artículo 4o.

²² Estos son el acceso a centros de salud y medicamentos esenciales; prevención, tratamiento y control de enfermedades; salud sexual y reproductiva, y combate a la mortalidad infantil y atención sanitaria. Cfr. OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, 2012.

El primero involucra el acceso a establecimientos, bienes y servicios de salud públicos de manera oportuna y apropiada que cumplan con cuatro elementos esenciales:

- *Disponibilidad*: se refiere a la existencia de un número suficiente de aquellos, así como programas, lo cual incluye hospitales, clínicas, personal médico y profesional capacitado, y medicamentos esenciales;
- *Accesibilidad*: garantizando que sean accesibles a todos, sin discriminación alguna dentro de la jurisdicción del Estado. La accesibilidad incluye cuatro dimensiones:
 - i. No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos (edad y condición migratoria, por ejemplo);
 - ii. Accesibilidad física: deben estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados;
 - iii. Accesibilidad económica (asequibilidad): deben estar al alcance de todos en términos económicos. Los pagos por servicios de atención a la salud deberán basarse en el principio de equidad;
 - iv. Acceso a la información: comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. El derecho a la información está limitado a los datos personales relativos a la salud.
- *Aceptabilidad*: involucra que los establecimientos, bienes y servicios de salud sean respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados.
- *Calidad*: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad, lo que incluye personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados.²³

²³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 14.*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de la salud (artículo 12), 2020.

Respecto al segundo componente del derecho a la salud que es de nuestro interés, la prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, y la lucha contra ellas, supone que deben implementarse programas de prevención y educación, contar con un sistema de atención médica urgente en los casos de epidemias, hacer los esfuerzos que se requiera para facilitar las tecnologías pertinentes, el empleo y mejora de la vigilancia epidemiológica, disponer de datos desglosados y la ejecución de programas de vacunación.²⁴

Así, el derecho a la salud incluye el acceso a programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas. De igual forma, si se considera que todas las personas tienen derecho de gozar de los beneficios del progreso científico,²⁵ lo que incluye el acceso a las mejores aplicaciones disponibles, ya que todas las personas tienen derecho de acceder a una vacuna para enfrentar una pandemia. Regresaremos al tema de la vacunación *infra*.

A los estándares anteriores, se suman dos principios que son transversales al derecho a la salud. El primero es la no discriminación e igualdad de trato, que se reduce a la prohibición de cualquier discriminación en el acceso a la atención de la salud, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud, orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto y resultado la invalidación o menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud.²⁶ El Comité DESC recuerda que conforme a la OG Núm. 3, en contextos de limitaciones graves de recursos debe protegerse a los miembros vulnerables de la sociedad. Debe referirse, asimismo, que la igualdad de acceso a la atención de la salud y a los servicios de salud, implica para los Estados garantizarla a quienes carezcan de medios suficientes.²⁷

El segundo tiene que ver con la garantía de acceso a servicios de salud para personas que forman parte de grupos que se encuentran en situación de

²⁴ *Ibidem*, párr. 16.

²⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 15.

²⁶ *Ibidem*, párr. 18.

²⁷ *Ibidem*, párrs. 18 y 19.

vulnerabilidad como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, con discapacidad y pueblos indígenas.²⁸

Otro de los contenidos que se precisan en la OG Núm. 14 es el de las obligaciones estatales para la concreción del derecho a la salud. Aunque el PIDESC reconoce su garantía progresiva, también identifica la existencia de obligaciones de efecto inmediato como que se garantice sin discriminación alguna y la adopción de medidas deliberadas y concretas para su plena realización.²⁹ Con base en ello, los Estados tendrán que tomar medidas inmediatas para que toda persona acceda a los servicios de salud y pueda ejercer este derecho.

Además de las obligaciones inmediatas, los Estados deben cumplir lo siguiente: respetar (que se reduce a la no interferencia en el goce del derecho); proteger (impedir que terceros impidan la garantía del derecho), y cumplir (adoptar las medidas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para la plena efectividad del derecho a la salud).³⁰

Como parte de la obligación de respetar, el Estado no podría denegar o limitar el acceso igual a todas las personas (incluidas personas privadas de la libertad o en situación migratoria irregular) a los servicios de salud o imponer prácticas que en los hechos sean discriminatorias. En el marco de la obligación de proteger, tendrían que adoptarse leyes u otras medidas para asegurar el acceso igual a la atención de la salud y a los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros, para que los servicios privados, en este ramo, no sean una amenaza a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, para controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros. La obligación de cumplir involucra la adopción de las medidas positivas que se requiera para satisfacer el acceso a los servicios de salud. Cuando el Comité ha abordado las obligaciones generales que tienen los Estados, ha reconocido el papel que puede jugar la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, para acceder a tecnologías con las que no se cuenta a nivel nacional.

²⁸ *Ibidem*, párrs. 21-27.

²⁹ *Ibidem*, párr. 30 y 31.

³⁰ *Ibidem*, párr. 33.

Finalmente, debe referirse que tratándose de un derecho con un contenido amplio que no puede garantizarse íntegramente de manera inmediata, los Estados tienen la obligación de asegurar como mínimo niveles esenciales, que involucran:

- a. El acceso a los centros, bienes y servicios sobre una base no discriminatoria;
- b. La inmunización contra las principales enfermedades que afectan a la sociedad;
- c. Prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas, e
- d. Impartir educación y proporcionar acceso a la información sobre los principales problemas de salud y proporcionar capacitación adecuada al personal del sector salud sobre educación en materia de salud y derechos humanos.³¹

Tratándose del contenido esencial del derecho, no cabe el incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones contraídas.

Si revisamos el contenido esencial y mínimo del derecho a la salud, frente al cual los Estados no podrían argumentar incumplimiento, y lo trasladamos al contexto actual de pandemia, todas las personas sin distinción alguna tendrían que acceder a los servicios de salud, a una vacuna gratuita contra el COVID-19 y a recibir información veraz y científicamente probada sobre la evolución de la pandemia, el nivel de ocupación en los hospitales, la disponibilidad de equipo especializado para la atención, la efectividad de las vacunas y los planes de vacunación.

Revisemos ahora al componente del derecho a la salud vinculado con la prevención de epidemias y el combate de ellas. Naturalmente, este contenido del derecho se asocia con el que tienen todas las personas de acceder a una vacuna segura, efectiva y basada en la aplicación de los mejores desarrollos científicos.

³¹ *Ibidem*, párrs. 43 y 44.

En el marco de la pandemia en que nos encontramos, varios órganos internacionales de derechos humanos han emitido resoluciones sobre el deber de los Estados de garantizar la vacunación universal.³²

En ese orden se ha sostenido el deber de los Estados de tomar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que todas las personas accedan a una vacuna segura y efectiva, basada en su aplicación con los mejores desarrollos científicos, sin discriminación.

La disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad aplicables a las instalaciones, bienes y servicios de salud, también lo son para las vacunas,³³ lo que supone que por ningún motivo, como la edad, la nacionalidad o la condición de migrante, podría negarse el acceso a ellas.

La asequibilidad (parte de la accesibilidad) impone que el suministro de vacunas sea gratuito, cuando menos para las personas de ingresos más bajos y en situación de pobreza.³⁴

El Comité de DESC de las Naciones Unidas ha destacado como parte de un programa de vacunación, el acceso a la información pertinente, como la seguridad y eficacia de las diferentes vacunas, contraviniendo las informaciones no científicas y falsas que circulan.³⁵

Asimismo, el Comité DESC se ha pronunciado respecto a la priorización en el acceso a las vacunas ante la imposibilidad de que se garantice a todos de manera inmediata, sosteniendo que la priorización por grupos específicos es inevitable, al menos en las etapas iniciales, basada en nece-

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Declaración sobre el acceso universal y equitativo a las vacunas contra la COVID-19, adoptada el 27 de noviembre de 2020, párr. 4, <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/12/ONU-Declaracion-sobre-el-acceso-a-las-vacunas-contra-la-covid-19.pdf>. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos. Resolución 1/2021*, adoptada el 6 de abril de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

sidades médicas y con motivos de salud pública, lo que llevaría priorizar a trabajadores de la salud y de cuidado, a las personas que presenten mayores riesgos de desarrollar una afección grave de salud en caso de infección con SARS-COV-2, debido a su edad o condiciones preexistentes y a las que están más expuestas y vulnerables debido a determinantes sociales, como por ejemplo personas mayores, personas privadas de la libertad, personas migrantes.³⁶

Finalmente, diversos organismos internacionales de derechos humanos han insistido en el deber de cooperación y asistencia internacional, fundado en la solidaridad internacional,³⁷ para garantizar un acceso universal y equitativo a las vacunas en todo el mundo, incluyendo a los países menos desarrollados que no disponen de recursos financieros para su adquisición. Se ha sostenido que el COVID-19 es una pandemia que refuerza esta obligación.³⁸

IV. MEDIDAS TOMADAS PARA LA ATENCIÓN SANITARIA DE PERSONAS CON COVID-19 Y LA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO

En el apartado previo pusimos énfasis en dos vertientes del derecho a la salud que adquieren relevancia en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19: la atención sanitaria, por un lado, y la prevención y combate de la epidemia, por el otro.

Los estándares internacionales desarrollados respecto a cada una de estas facetas del derecho a la salud precisan de manera amplia y clara las actuaciones estatales que se esperaría para cumplir con ellos. Es importante tener presente que éstos no representan el “punto de llegada”, sino un referente inicial para garantizar el derecho.

³⁶ *Ibidem*, párr. 5.

³⁷ Guillermo Estrada Adán, en su artículo “Emergencia COVID 19 y el derecho internacional de la salud” incluido en este volumen, aborda el concepto de solidaridad como referente en nuevo acuerdo sanitario y en la nueva concepción del DIDH.

³⁸ *Ibidem*, párr. 9.

De manera adicional a los estándares referidos *supra*, la CIDH emitió una serie de resoluciones con recomendaciones para los Estados sobre el manejo de la pandemia y la vacunación.³⁹

En lo que se refiere a la atención sanitaria, la CIDH recomendó lo siguiente:

- El acceso equitativo y universal a las instalaciones, bienes y servicios de salud, sin discriminación alguna, sean públicos o privados, de calidad y oportuno, asegurando la atención prioritaria de personas con COVID-19 que formen parte de poblaciones más expuestas o vulnerables a la pandemia;
- El acceso a medicamentos y tecnologías sanitarias;
- Asegurar que los protocolos médicos, las decisiones sobre recursos médicos y tratamientos para el COVID-19 sean implementados sin discriminación en razón de edad y prestando especial atención a personas con condiciones de salud que las vuelve más vulnerables en caso de contagiarse.
- Asegurar personal médico suficiente y con capacidad técnica y profesional para el manejo de las necesidades específicas de enfermos de COVID-19;
- La disponibilidad y provisión oportuna de cantidades suficientes de material de bioseguridad, insumos y suplementos médicos esenciales para personal de salud;

³⁹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó tres resoluciones con recomendaciones precisas para los Estados de medidas y políticas para la atención y contención del COVID-19. En ellas, los gobiernos tienen un marco de referencia de toda la utilidad respecto de actuaciones en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Cfr. CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, adoptada el 10 de abril de 2020; CIDH, *Derechos Humanos de las Personas con COVID-19. Resolución 4/2020*, adoptada el 27 de julio del 2020; CIDH, *Las vacunas contra el Covid-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos. Resolución 1/2021*, adoptada el 6 de abril del 2021, https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/sacroi_covid19/documentos.asp

- Asegurar el derecho de acceso a la información pública sobre el COVID-19, difundiendo información con base científica que incluya las medidas para evitar contagios, la evolución de la pandemia a nivel nacional: contagios, fallecimientos (con datos desglosados según grupos de personas); disponibilidad de hospitales y tecnología para la atención; efectividad de las vacunas, el programa nacional de vacunación, entre otros aspectos.⁴⁰

Respecto a la prevención y combate a la pandemia, la CIDH recomendó:⁴¹

- La distribución de las vacunas, y su acceso equitativo y universal a través de la implementación de un plan nacional de vacunación, absteniéndose de cualquier trato discriminatorio;
- Garantizar la accesibilidad económica para todas las personas, lo que implica el acceso gratuito a las vacunas;
- Asegurar que todas las personas bajo la jurisdicción del Estado puedan acceder físicamente a las vacunas;
- Priorizar la aplicación de las vacunas a personas con mayor riesgo de contagio y quienes enfrentan un mayor riesgo frente a la pandemia, como las personas trabajadores de la salud, las personas mayores, con discapacidad o con preexistencias médicas que pongan en riesgo su salud; personas que por factores sociales, laborales o geográficos experimentan un mayor riesgo frente a la pandemia, como los pueblos indígenas, las personas afro-descendientes, personas en condición de movilidad humana, personas en situación de pobreza o pobreza extrema;
- Considerar la especial situación de vulnerabilidad de las personas que se encuentran en contexto de privación de la libertad, personas detenidas en recintos carcelarios o centros de detención policial, personas con discapacidad en hospitales psiquiátricos y otras instituciones de

⁴⁰ CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020, op. cit.*

⁴¹ CIDH, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos. Resolución 1/2021, op. cit.*

larga estancia y personas en contexto de movilidad humana detenidas por razones migratorias;

- Proveer y difundir información adecuada y suficiente sobre las vacunas, garantizando que sea de calidad, objetiva, oportuna y culturalmente adecuada;
- Coordinar acciones regionales efectivas, centradas en la solidaridad internacional, que garanticen el intercambio constante de información en materia de vacunación, tecnologías y conocimiento de vacunas y tratamientos frente al COVID-19;
- La cooperación internacional, guiada por el principio de solidaridad internacional, debe promover estrategias para cotar las brechas en el acceso a las vacunas entre países con mayor capacidad financiera y aquellos sin posibilidades de adquirirlas.

Analicemos ahora dos medidas tomadas por el Ejecutivo para el acceso a servicios sanitarios y prevención de la epidemia.

Guía Bioética para Asignación de Recursos Limitados de Medicina Crítica en Situación de Emergencia

Una de las preocupaciones de los organismos internacionales de derechos humanos respecto a la atención de las personas enfermas de COVID-19 es el acceso equitativo a las instalaciones, bienes y servicios de salud. La CIDH precisó que la escasez de recursos no justificaba ningún acto de discriminación.⁴²

En términos generales, el estándar que se ha fijado es que el principio de igualdad y no discriminación debe prevalecer, lo que supone que no puede negarse el acceso a los servicios de salud a partir de las categorías no permitidas que están reconocidas en los tratados de derechos humanos.

El Consejo de Salubridad General (CSG) presentó el 30 de abril de 2020 la *Guía Bioética para Asignación de Recursos Limitados de Medicina Crítica*

⁴² CIDH, *Pandemia y derechos humanos. Resolución 1/2020, op. cit.*, párr. 8.

en Situación de Emergencia,⁴³ como un instrumento de política pública que proporciona los criterios para orientar la toma de decisiones de triaje, cuando una emergencia de salud pública genera una demanda de los recursos de medicina crítica que no es posible satisfacer.

La Guía parte de un supuesto real en un escenario de emergencia sanitaria que es la escasez de recursos frente a los requerimientos que existen.⁴⁴ Esta premisa plantea cuestionamientos desde un enfoque de derechos humanos y de la bioética, partiendo de la idea de que todas las personas tienen derecho a la atención a la salud y al acceso a instalaciones y a tecnología sanitaria.

La Guía reinterpreta la aplicación de los criterios que tradicionalmente se toman en la práctica médica para la asignación de recursos escasos a partir de los derechos humanos y la bioética. De esta forma, el principio de orden de llegada con base en el cual se contrasta el tiempo en que las y los pacientes han esperado para recibir el recurso, se refiere a que durante una emergencia sanitaria como la de COVID-19 no debe seguirse ese principio, debido a que beneficia de manera injusta a las personas que viven en poblaciones urbanas y cerca de unidades hospitalarias.

El segundo principio que la Guía aborda es el de necesidad médica, conforme al cual el paciente cuya salud está más deteriorada, es quien debe recibir el recurso escaso, siempre que recibirlo sea útil para mejorar su condición de salud. La guía es enfática “la única característica que debe tomarse en cuenta para ser candidato(a) a la asignación de recursos escasos de medicina crítica es la posibilidad demostrable de beneficiarse de dichos recursos médicos”, y

⁴³ http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/GuiaBioetica-Triaje_30_Abril_2020_7pm.pdf

⁴⁴ Las razones que originan esta situación, como el abandono de los sistemas de salud pública o la disminución en el presupuesto otorgado a la salud, son evidentes y por supuesto deben llevar a preguntarnos si son compatibles con las obligaciones internacionales de los Estados respecto a los derechos humanos y qué medidas podrían impulsarse para revertirla.

aclara que ni la edad, ni que se trate de una persona con discapacidad pueden ser criterios para determinar la no asignación de los recursos escasos.⁴⁵

Hay dos precisiones relevantes que incorpora la Guía. La primera es que la no asignación de recursos de medicina crítica a un paciente no significa una elección entre quien vive y quien muere, la finalidad de la decisión médica es determinar quién sobrevive. La segunda precisión es que la no asignación de recursos de medicina crítica no significa que el paciente no reciba tratamiento de soporte dentro del hospital o en su caso, cuidados paliativos o que se busque el acceso a dichos recursos en otro hospital.

La Guía retoma los estándares internacionales relativos a considerar la situación y condiciones de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación históricas, con base en los cuales no podría discriminarse en el acceso a un derecho en función de la pertenencia de la persona a alguno de estos grupos. Y hace suyo el criterio establecido por la CIDH respecto a que en los casos excepcionales en los que sea inevitable adoptar medidas que limiten algún derecho, éstas deben ser plena y estrictamente justificadas, necesarias y proporcionales, teniendo en cuenta todos los derechos en juego y la utilización del máximo de los recursos disponibles.⁴⁶

La Guía sostiene que durante una emergencia sanitaria la práctica médica se subsume como parte de la salud pública, regida por el principio de justicia social de acuerdo con el cual todas las personas tienen el mismo valor y los mismos derechos. Se trata de un principio basado en la dignidad humana y que reconoce que todas las personas son titulares de los mismos derechos humanos.⁴⁷

La salud pública tiene como objetivo cuidar y mejorar la salud de la población, en donde cada persona tiene igual valor y dignidad. De esta forma, se busca tratar al mayor número de pacientes y salvar la mayor cantidad de vidas.

⁴⁵ Consejo de Salubridad General, *Guía Bioética para Asignación de Recursos Limitados de Medicina Crítica en Situación de Emergencia*, p. 5.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Ibidem*, p. 4.

La Guía establece que la asignación de recursos escasos a la medicina crítica debe distribuirse de forma justa y por razones de salud pública, sin utilizar criterios que discriminen a las personas, ni afecte aquellas en situación de vulnerabilidad, como las privadas de la libertad, los migrantes y las minorías étnicas.

La Guía descarta el uso del “valor social percibido” para la asignación de recursos escasos en tanto favorece el uso de estereotipos y prejuicios.⁴⁸

Finalmente, la Guía incorpora el derecho al consentimiento del paciente para la aplicación de cualquier tratamiento e intervención, al reconocer que debe respetarse su autonomía, lo que implica ser informado de su diagnóstico, de las medidas de acción posibles y de los recursos hospitalarios disponibles, dar su opinión respecto de los tratamientos e intervenciones que desean y respetar dicha decisión.⁴⁹

De lo referido, puede sostenerse lo siguiente: la Guía es un documento fundado, explícita y sustantivamente hablando, en los estándares que el derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado, tales como el principio de igualdad y no discriminación, la consideración de personas en situación de vulnerabilidad o discriminación históricas y la necesidad de justificar de manera plena y razonada la proporcionalidad de las medidas que limiten el acceso a los servicios sanitarios.

Asimismo, debe destacarse la “relectura” de los criterios que tradicionalmente se utilizan en la práctica médica desde un enfoque de derechos humanos, de manera transversal a lo largo de la guía.

Sin desconocer los debates que desde una perspectiva de derechos humanos surgen respecto del triaje,⁵⁰ la guía se hace cargo de una situación real, lamentablemente, en nuestras sociedades, que es la insuficiencia de

⁴⁸ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Para profundizar al respecto se sugiere Cruz Parcerio, Juan Antonio, “La discusión filosófica sobre la Guía Bioética” en Ortiz Millán, Gustavo y Medina Arellano, María de Jesús (comps.), *Covid-19 y bioética*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 924, 2021, pp. 311-337.

los recursos sanitarios existentes para atender las necesidades de todas y todos. Desde un enfoque de derechos, las personas que no cuentan con los recursos económicos para acceder a los derechos de manera directa, deben de tener garantizado su acceso, teniendo en cuenta que la garantía de los derechos humanos, incluyendo por supuesto la salud, es para todas las personas.

Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2

El 8 de enero de 2021, el Gobierno mexicano informó que la Política Nacional de Vacunación se daría a conocer a través del sitio web www.coronavirus.gob.mx en el cual estarían disponibles las acciones concretas que se ejecutarían a efecto de garantizar a la población mexicana vacunas seguras y eficaces.

Revisando el Programa Nacional de Vacunación y contrastándolo con los estándares internacionales en materia de vacunación, llama la atención lo siguiente:

¿Vacunación universal?

En el primer acuerdo publicado, relativo a la vacunación, se definió que se buscaría el abasto y la distribución oportuna y gratuita, además que su aplicación fuera universal.⁵¹

En el Programa Nacional, en los objetivos específicos se refiere que se vacunará a las personas más susceptibles de desarrollar complicaciones por COVID-19 incluyendo a embarazadas de doce años y más a partir del tercer mes de embarazo y a menores de edad entre doce y diecisiete años que vivan

⁵¹ Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención del COVID-19 en México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2021.

con alguna comorbilidad que incremente su riesgo.⁵² Esta referencia de la población objetivo del programa de vacunación no incluye a todas las personas y prioriza a aquellas que tienen alguna comorbilidad.

Asimismo, se menciona como otro de los objetivos vacunar entre el 70 y 80 % de la población en México para generar inmunidad de grupo.⁵³ Aunque el programa funda esta decisión en estudios que prueban que con ese nivel de vacunación se genera inmunidad, una inquietud que surge es cómo se definiría a la población que no sería vacunada y que representaría entre el 30 y 20 %, y cómo se resolverían los casos de personas interesadas en vacunarse, habiendo cumplido el objetivo de vacunación del 80 % de la población.

Sin entrar al debate de si a través de la inmunidad de grupo se puede revertir una epidemia a nivel nacional, el Programa Nacional está previendo no vacunar entre una quinta y una tercera parte de la población, de nuevo ¿cuáles serían los criterios para determinar a qué personas no se vacunaría?

Eficacia y seguridad de las vacunas

De acuerdo con el Programa Nacional, todas las vacunas aprobadas en México han proporcionado evidencia científica de su eficacia y seguridad. La información sobre las vacunas y dosis contratadas es la siguiente:

Si bien las vacunas adquiridas fueron autorizadas por los organismos internacionales competentes y por la agencia reguladora a nivel nacional, cada vez más países están imponiendo como requisito para ingresar en ellos, la vacunación con determinadas vacunas (Pfizer, Moderna, Johnson & Johnson y Astra Zeneca). Los criterios de eficacia y seguridad con base en los cuales se

⁵² Gobierno de México, *Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-cov-2 para la prevención del COVID-19 en México, Documento rector*, Versión 7, 28 de septiembre del 2021, p. 13, <https://vacunacovid.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/2022.06.17-PNVxCOVID.pdf>

⁵³ *Idem*.

VACUNAS CONTRA EL VIRUS SARS-COV-2 CONTRATADAS
PARA ENTREGA EN MÉXICO

Vacuna	Dosis
Pfizer	50,402,040
CanSinoBIO	35,100,000
Sinovac	20,000,000
Sputnik V	24,000,000
Serum India Institute (AstraZeneca)	2,030,000
Mecanismo COVAX	51,573,200
AstraZeneca	77,400,000
Total de dosis contratadas	260,505,240

Información tomada del Programa Nacional de Vacunación, *Contra el virus SARS-cov-2 para la prevención del Covid-19 en México, documento rector*, versión 7, p. 24.

han adquirido las vacunas de aplicación nacional no están siendo el referente de las vacunas “válidas” para el ingreso a esos territorios.

En los hechos, pareciera estar funcionando un pasaporte sanitario que puede cuestionarse desde una perspectiva de derechos humanos, cuando los países, y en consecuencia las personas, no han accedido de la misma manera a las vacunas, existiendo algunas reconocidas por ciertos países y otras que no lo son, pese a su aprobación por la oms.

Grupos en situación de vulnerabilidad

Los estándares internacionales son coincidentes en que en las medidas de atención y contención de la pandemia debe prestarse especial atención a grupos en situación de especial vulnerabilidad.

En la definición de los grupos prioritarios de vacunación, el Programa Nacional de Vacunación señala que tomó en “consideración aspectos sociales que pueden generar desigualdad en el acceso a la vacunación” priorizando a

grupos sociales marginados y con menor acceso a la protección social, a los recursos educativos y a los de salud”⁵⁴

Los grupos de atención prioritaria considerados fueron niñas, niños y adolescentes, personas de sesenta años o más, mujeres, personas con discapacidad, víctimas, personas jóvenes, personas de la comunidad LGBTTTI, personas migrantes y sujetas de protección internacional, personas en situación de calle, personas privadas de la libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes y las de identidad indígena son contemplados, incluyéndolos como el tercer eje de priorización de la vacunación, cuidando de manera especial que su acceso esté garantizado en el momento en que, por edad, condición de vida o comorbilidad deban vacunarse.

Llama la atención que las niñas, niños y adolescentes encabecen los grupos de atención prioritaria para la vacunación cuando en febrero de 2022, las personas menores de doce años no estaban previstas en el Programa Nacional de Vacunación, salvo casos con comorbilidades o con recursos judiciales que las protegen.⁵⁵

El Programa Nacional de Vacunación justifica la no incorporación de las personas en ese rango de edad debido a la falta de evidencia científica de la seguridad y eficacia de la única vacuna que cuenta con autorización para su uso en personas menores de edad (Pfizer-BioNTech).⁵⁶ Se refiere a que ninguna vacuna será aplicada a personas menores de doce años “hasta que no se cuente con suficiente evidencia de seguridad en esa población”.

Revisando información sobre los criterios de edad para la vacunación contra el COVID-19 en el mundo, en muchos países se ha iniciado la vacunación a niños de cinco años y más (países de la Unión Europea, Canadá, Costa Rica, Estados Unidos) y a niños de tres años y más (Argentina, Chile,

⁵⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁵ Al respecto véase Franco Martín del Campo, María Elisa, “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”, incluido en este volumen.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 19.

Colombia).⁵⁷ No pensaría que en dichos países se ha vacunado a personas de ese rango de edad sin tener certeza científica de la seguridad y eficacia de la vacuna.

Es una clara inconsistencia del Programa Nacional de Vacunación plantear que se priorizará a grupos de población en situación de vulnerabilidad —entre ellos las niñas y los niños— cuando explícitamente se ha declarado que no se vacunará a personas menores de doce años, salvo a aquellas que tengan alguna comorbilidad.

También sorprende que personas migrantes formen parte de los grupos de atención prioritaria para el Programa Nacional de Vacunación, cuando al menos durante la primera etapa de éste (es decir, de aplicación de primeras dosis), no se incluyó a personas migrantes. En la información pública no hay un desglose del número de personas en condición migratoria que han sido vacunadas.

Priorización de grupos de vacunación

El Programa Nacional de Vacunación definió cuatro ejes de priorización para la vacunación: 1. Edad; 2. Comorbilidades; 3. Grupos de atención prioritaria, y 4. Comportamiento de la epidemia.⁵⁸

Respecto a la edad, fue el primer eje de priorización, siendo el principal factor de riesgo para hospitalización y muerte, tanto en México como a nivel global. La presencia de comorbilidades, entre ellas enfermedades cardiometabólicas, inmunológicas e infecciones crónicas, demostraron incrementar el riesgo de hospitalización y muerte ante la infección por COVID-19. En la medida en que las comorbilidades se asocian fuertemente con la edad, se previó que vacunando por grupo de edad, independientemente de la presencia de comorbilidades, se cubriría a la población que más padece de ellas.

⁵⁷ <https://www.mexicoevalua.org/criterios-de-vacunacion-contra-covid-19-para-menores-de-edad-alrededor-del-mundo/>

⁵⁸ *Ibidem*, p. 17.

Que de las siete vacunas que se han aplicado en México solamente una de ellas esté autorizada para aplicarse en personas menores de edad, específicamente en aquellas de doce a diecisiete años, hace que sea un grupo de población con baja disponibilidad de vacunas. Este es el argumento con el que el Programa Nacional de Vacunación justifica la necesidad de estratificar, luego del criterio de edad, en función del mayor riesgo por comorbilidades.⁵⁹

El Programa Nacional de Vacunación, retomando datos del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, refiere que la carga de la enfermedad en personas menores de edad (cero a diecisiete años) es de alrededor del 5%, en tanto la de hospitalizaciones y defunciones del 1.6% y el 1% respectivamente.⁶⁰ En el Programa se destaca que, si bien en la tercera ola a nivel nacional hubo un incremento de las niñas, niños y adolescentes enfermos, subiendo al 8%, las defunciones no se alteraron. En las defunciones de personas menores de edad, más del 5% presentaron alguna comorbilidad que pudo haber incidido en la gravedad y pérdida de la vida: en personas de doce a diecisiete años, el 7% padecía diabetes, el 7% insuficiencia renal crónica, el 11% inmunosupresión y el 16% obesidad.⁶¹

El Programa enfatiza que “la nacionalidad, estatus migratorio, identidad y/o expresión de género, entre otras características, no son ni deben ser un motivo para impedir el acceso a la vacuna.”⁶²

Teniendo esos ejes de priorización para la vacunación, el calendario que se siguió fue el siguiente:

Surgen otros comentarios respecto al Programa Nacional de Vacunación. El primero, siendo la vacunación un componente del derecho de acceso a la salud, derecho de todas las personas, no existe justificación alguna para que no formen parte del Programa todas las personas que se encuentran en el

⁵⁹ *Ibidem*, p. 33.

⁶⁰ Tómese en cuenta que estos datos corresponden a la incidencia del COVID-19 en personas menores de edad hasta la tercera ola, cuando no había llegado la variante ómicron que ha tenido un impacto en niñas y niños.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 33-35.

⁶² *Idem*.

Población priorizada	Estimado de personas (en millones)	Fechas de vacunación
1. Personal sanitario que enfrenta COVID-19	1.1	De diciembre del 2020 a febrero del 2021
2. Personas de 60 años y más y personal de salud restante	14.4	De febrero a mayo de 2021
3. Personas de 50 a 59 años y embarazadas de 18 años y más (a partir del tercer mes de embarazo) Personal docente*	15.2	De mayo a junio del 2021
4. Personas de 40 a 49 años	16.2	De junio a julio de 2021
5. Resto de la población susceptible de vacunación y priorizada	49.2	De julio del 2021 a marzo del 2022

* Priorización establecida por el Gobierno federal considerando el rezago educativo pre y pos pandemia de COVID-19 en México, la posibilidad del regreso a clases presenciales lo que colocaba al personal docente en riesgo.

territorio nacional. Como se refirió *supra* la vacunación contra enfermedades forma parte del contenido esencial de dicho derecho, debiendo asegurarse a todas las personas.

La responsabilidad de un Estado por incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ocurre por actuaciones de *jure* o de *facto*. El Programa establece que no podría negarse el acceso a las vacunas a personas por su condición de migrante, pero en los hechos, sobre todo en el primer año del programa, las personas no nacionales que se encontraban en el territorio no estaban siendo vacunadas. De confirmarse esto, se trató de una práctica discriminatoria.

Como se refirió *supra*, no es claro cómo se resolvió la atención prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad que el Programa Nacional de Vacunación previó, siguiendo el criterio de priorización por edad. Por ejemplo, tratándose de personas de una comunidad indígena o de personas privadas de la libertad ¿en qué momento fueron vacunadas?

Un aspecto muy cuestionable del Programa es el retardo en la vacunación de niñas y niños.

Si bien en octubre del 2021 se incluyó a las niñas y los niños adolescentes de doce a diecisiete años que padecieran enfermedades crónicas o que tuvieran algún tipo de padecimiento grave, y posteriormente a todos los adolescentes de quince a diecisiete años, se informó que no se consideraba aplicar vacunas contra el COVID-19 a niños menores de quince años, en tanto no existía recomendación de la OMS para hacerlo.⁶³

Excluyendo a esta población de la vacunación, entramos a la cuarta ola del coronavirus en México con la variante ómicron afectando de manera muy importante a las personas no vacunadas: a principios de febrero de 2022, había 91 000 contagios y 855 defunciones de niñas, niños y adolescentes de doce a diecisiete años.⁶⁴

En materia de infancia se ha reconocido la existencia de un principio y de la obligación de protección que debe permear toda decisión que se tome respecto de ella. El principio de interés superior mandata que los derechos de la infancia deben ser protegidos de manera integral y, en consecuencia, que las decisiones que se tomen conlleven la menor afectación a los mismos. Por otro lado, se ha establecido que los Estados tienen una obligación reforzada de protección de las niñas, niños y adolescentes a partir de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Tomando en cuenta el principio de interés superior, no puede justificarse que la política de vacunación excluya a personas menores de quince años de aquella, cuando se trata de una decisión que pone en riesgo sus derechos a la salud e inclusive a la vida. Con base en dicho principio, no podría tomarse ninguna decisión que limite o restrinja sus derechos, menos tratándose de derechos fundamentales de los que depende la sobrevivencia, el sano desarrollo, entre otros.

⁶³ *El Financiero*, 28 de diciembre de 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/28/mexico-no-considera-vacunar-a-menores-de-15-anos-lopez-gatell/>

⁶⁴ Suárez, Karina, “México rebasa los 91 000 casos infantiles de coronavirus y suma 855 muertes en menores”, *El País*, 4 de febrero de 2022, <https://elpais.com/mexico/2022-02-05/mexico-rebasa-los-91000-casos-infantiles-de-coronavirus-y-suma-855-muertes-en-menores.html>

El deber de protección reforzado que tiene el Estado respecto de las niñas, niños y adolescentes no permitiría que se tomaran medidas que, contrario a la protección, los colocara en una situación de riesgo. En los hechos, no incluir a personas menores de quince años —con la excepción de quienes tengan una comorbilidad— en el programa de vacunación, los ha expuesto de mayor manera al contagio, como lo muestran los datos de población contagiada durante la cuarta ola. No es casualidad que sean uno de los grupos poblacionales que más se ha contagiado.

Es una contradicción que se permita la vacunación de niñas y niños con comorbilidades, argumentando la situación de riesgo en que pueden encontrarse en caso de contagio, y se niegue al resto acceder a la vacunación, lo que los ha colocado en una situación de riesgo. En lo que va de la pandemia, nunca como ahora las y los niños se han contagiado, en tanto las personas mayores son el grupo etario con menos contagios. La razón que explica el mayor contagio respecto de los primeros y la inmunidad respecto de las segundas, es la vacunación.

Finalmente, no puede perderse de vista que la obligación de garantía le impone al Estado tomar las medidas necesarias para que todas las personas puedan gozar de ese derecho. Que desde la política de vacunación se limite el acceso a la vacunación de las niñas y los niños, conlleva la violación de esta obligación por parte del Estado mexicano.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito nacional debe ocurrir también a través de la elaboración de políticas públicas y marcos legislativos conformes con aquel. Parece un sin sentido que el artículo 1o. de la Constitución reconozca los derechos humanos incluidos en tratados internacionales ratificados por el Estado y los marcos legales y las políticas no se elaboren y ajusten con base en el ordenamiento internacional.

Que el control de convencionalidad se haya entendido como un ejercicio exclusivo del ámbito judicial, responde sin duda a lo que implica su ejercicio,

pero la evolución jurisprudencial que ha tenido esta figura, así como la obligación de garantía de los derechos humanos, nos hablan de la necesidad de extender su ejercicio más allá de la labor jurisdiccional.

Una interrogante durante la escritura de esta contribución, fue qué debe suponerse que el control de convencionalidad se ejercite tratándose de políticas públicas ¿exclusivamente el contraste de aquellas con las normas internacionales, ubicando el contenido claramente inconvencional? ¿o también que aquellas se elaboren con base en el contenido de los derechos y las obligaciones internacionales?

La emergencia sanitaria que vivimos nos impone que las medidas que se impulsan para la atención sanitaria de las personas y para combatirla se elaboren conforme a los estándares internacionales relativos al derecho a la salud. El repaso de ellos nos confirma la amplitud y la riqueza que existe y la distancia enorme que hay entre estos desarrollos y las políticas públicas que se impulsan.

La persona lectora seguramente advirtió que hay un nivel de reflexión que es el contenido de las políticas públicas y su conformidad con los tratados de derechos humanos y su jurisprudencia, y otro nivel que se refiere a su aplicación en la realidad. Si bien el análisis de ambos niveles es relevante para verificar el diseño e implementación de decisiones conforme al derecho internacional, esta contribución se limitó exclusivamente al primer nivel, el contenido de las políticas.

Estas reflexiones son una invitación a que las y los funcionarios a cargo de la elaboración de políticas públicas, se tomen en serio su deber de garantizar los derechos humanos y coadyuven a que aquellas estén permeadas por los estándares desarrollados. Pautas y pistas para avanzar en este sentido las hay.

Una sociedad en que los derechos humanos, y los sociales en particular, se efectivicen, será más justa y equitativa. Estoy convencida de que la vía más idónea y duradera es a través de la elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce a 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 pandemia, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2020.
- Acuerdo por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención del Covid-19 en México, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2021.
- Acuerdo por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención de la COVID-19 en México, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2021.
- Consejo de Salubridad General, *Guía Bioética para Asignación de Recursos Limitados de Medicina Crítica en Situación de Emergencia*.
- Cruz Parceros, Juan Antonio, “La discusión filosófica sobre la Guía Bioética” en Ortiz Millán, Gustavo y Medina Arellano, María de Jesús (comps.), *Covid-19 y bioética*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 924, 2021, pp. 331-337.
- Decreto por el que se establecen acciones extraordinarias en las regiones afectadas para combatir la enfermedad generada por el virus SARS-COV-2, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo del 2020.
- García Ramírez, Sergio, *Control judicial de convencionalidad*, México, vol. I, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 2012.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, 2011.
- Gobierno de México, *Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-cov-2 para la prevención del COVID-19 en México*, Documento rector, versión 7, 28 de septiembre del 2021.

Morales Sánchez, Julieta, “Propuestas para la aplicación del control de convencionalidad en sede legislativa y ejecutiva”, en Guerrero Agripino, Luis Felipe y Astrain Bañuelos, Leandro (coords.), *Para lo que sirve el derecho... Estudios jurídicos sobre la obra de Sergio García Ramírez*, Universidad de Guanajuato (en prensa).

TRATADOS INTERNACIONALES Y JURISPRUDENCIA

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 14*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de la salud (artículo 12), 2020.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Declaración sobre el acceso universal y equitativo a las vacunas contra la COVID-19*, adoptada el 27 de noviembre de 2020.

CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, adoptada el 10 de abril de 2020.

CIDH, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*. Resolución 1/2021, adoptada el 6 de abril del 2021.

Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154.

Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C Núm. 158.

Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C Núm. 220.

Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C Núm. 221.

Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C Núm. 250.

- Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C Núm. 253.
- Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C Núm. 259.
- Corte IDH, *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C Núm. 260.
- Corte IDH, *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C Núm. 261.
- Corte IDH, *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C Núm. 282.
- Corte IDH, *Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C Núm. 285.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A Núm. 21.
- Corte IDH, Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A Núm. 22.
- Corte IDH, La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A Núm. 25.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, 2012.

SCJN, *Expediente Varios 912/2010*, 14 de julio de 2011.

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

2

María Elisa Franco Martín del Campo
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo del 2020 la OMS declaró al COVID-19 como pandemia. La emergencia sanitaria ha generado un contexto de enorme peligro para la garantía efectiva de los derechos humanos, de manera muy evidente para el derecho a la salud, pero también para derechos como la educación, la vivienda, los derechos laborales, el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y los derechos de la infancia, por mencionar algunos. La pandemia ha agudizado una desigualdad dolorosa y profundamente arraigada en nuestra región,¹ por lo que es urgente que los Estados utilicen todos los mecanismos necesarios para garantizar de manera efectiva los derechos humanos, teniendo como principio rector el de igualdad y no discriminación.

En este sentido, una garantía importante para dar vida a los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente, así como un efecto útil al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es el control de convencionalidad. Esta figura toma una especial relevancia en un contexto

¹ Para reflexionar sobre este tema se sugiere consultar García Ramírez, Sergio y González Martín, Nuria, *COVID-19 y la desigualdad que nos espera*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

tan complicado como el generado por la emergencia sanitaria, en el que los derechos humanos están en constante peligro.

El objetivo de este capítulo es analizar la aplicación del control de convencionalidad en el juicio de amparo como una garantía de los derechos humanos de (NNA) en el contexto de la emergencia sanitaria, específicamente sobre el acceso a las vacunas para prevenir el COVID-19.

Para ello, el capítulo se estructura en tres apartados: primero se presenta un breve desarrollo teórico sobre el control de convencionalidad que ofrece a la persona lectora elementos claves sobre el concepto, así como su recepción en el juicio de amparo mexicano; después se sistematizan los principales estándares internacionales desarrollados sobre los derechos humanos de NNA en el contexto de la pandemia por COVID-19, en este apartado se abordan tanto el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema Interamericano o SIDH) como el Sistema Universal de Derechos Humanos (Sistema Universal, Sistema de Naciones Unidas o SUDH). Finalmente, se presenta un análisis sobre el juicio de amparo y el acceso para NNA a la vacuna para prevenir el COVID-19, en este acápite se presenta una mirada panorámica del tema en tribunales y juzgados de amparo, así como el análisis de sentencias que ilustran la importancia del control de convencionalidad para la garantía de los derechos humanos en el juicio de amparo.

II. ELEMENTOS CLAVE SOBRE LA APLICACIÓN DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO

El control de convencionalidad es un concepto que “nace” en la Corte IDH,² es propuesto en el año 2003 por el juez Sergio García Ramírez en su voto a la

² Para profundizar sobre el concepto de control de convencionalidad se sugiere consultar *inter alia* García Ramírez, Sergio, “Sobre el control de convencionalidad”, *Pensamiento Constitucional*, Perú, núm. 21, 2016, pp. 173-186; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte*

sentencia del caso *Mack Chang vs. Guatemala*.³ En el año 2004, el juez García Ramírez en su voto a la sentencia del caso *Tibi vs. Ecuador* al analizar el sentido y trascendencia de la jurisdicción interamericana, comparó la labor de la Corte Interamericana con la de los tribunales constitucionales, y señaló que, “así como los tribunales constitucionales realizan un control de constitucionalidad, la Corte IDH lleva a cabo un *control de convencionalidad*”.⁴ En su voto a la sentencia del caso *López Álvarez vs. Honduras*, de febrero de 2006, se refirió nuevamente al control de convencionalidad.⁵

De esta manera, el término *control de convencionalidad* fue utilizado por primera vez por el juez Sergio García Ramírez en sus votos, y poco tiempo después, en septiembre de 2006, fue adoptado por la Corte Interamericana en la sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* en los siguientes términos:

El Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener

Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales, México, Fundap, 2012; Fajardo Morales, Zamir Andrés, *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015; Ibáñez Rivas, Juana María, *Control de Convencionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, y Quintana Osuna, Karla I., *Control de convencionalidad en el derecho interamericano y mexicano. Retos y perspectivas*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

³ Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C Núm. 101.

⁴ Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte IDH. *Caso Tibi vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C Núm. 114, párr. 3.

⁵ Voto razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte IDH. *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C Núm. 141.

en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁶

A partir de esta sentencia la Corte IDH ha desarrollado importantes criterios respecto al control de convencionalidad.⁷ Laurence Burgorgue-Larsen identifica tres etapas en la jurisprudencia interamericana sobre este tema: la primera, que es la de su aparición en la sentencia del caso *Almonacid*; la segunda, en la que se precisa su contenido en la sentencia del caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*; y la tercera, que corresponde a su “teorización” a partir de la sentencia del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*.⁸

La jurisprudencia interamericana sobre el tema permite entender al control de convencionalidad como una herramienta para que los Estados cumplan con su obligación de garantía de los derechos humanos a partir de la verificación de la conformidad de las normas y actos internos con los derechos humanos convencionalmente reconocidos, así como con su interpretación autorizada por los órganos internacionales competentes.⁹ De esta manera, el control de convencionalidad tiene como finalidad que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y así prevenir violaciones a éstos.¹⁰

El control de convencionalidad representa “la concreción de la garantía hermenéutica de los derechos humanos consagrados internacionalmente, en

⁶ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154, párr. 124.

⁷ Para profundizar acerca de los avances de la jurisprudencia interamericana en el tema se sugiere revisar Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Núm. 7: Control de Convencionalidad*, San José de Costa Rica, Corte IDH, 2021.

⁸ García Ramírez, Sergio, “Sobre el control...”, *cit.*, nota al pie de página 13.

⁹ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ *Cfr.* Ibáñez Rivas, *op. cit.*, p. 69.

el ámbito normativo interno”,¹¹ es decir, es el mecanismo que permite a las autoridades, de conformidad con sus competencias, contrastar una norma o un acto con los derechos humanos convencionalmente reconocidos y con la jurisprudencia sobre ellos, y de esta manera garantizarlos para la persona o grupo de personas involucradas, lo que en la práctica también genera que el DIDH tenga un efecto útil en el ámbito interno. En suma, el control de convencionalidad representa una importante garantía para los derechos humanos.

En este momento del análisis resulta conveniente señalar las dos dimensiones del control de convencionalidad. Sergio García Ramírez se refiere al control de convencionalidad externo, al que también nombra como propio u original, que es el que realiza la Corte IDH; así como al control de convencionalidad interno, conferido a los órganos jurisdiccionales al interior de los Estados.¹² En este sentido, Claudio Nash denomina control de convencionalidad internacional al que realiza la Corte Interamericana; y control de convencionalidad nacional o interno al que realizan los agentes del Estado.¹³ Mientras que otros autores como Eduardo Ferrer Mac-Gregor se refieren al control de convencionalidad concentrado y difuso, el primero, a cargo de la Corte IDH y el segundo, para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.¹⁴

Para analizar la aplicación del control de convencionalidad en el juicio de amparo es necesario centrarnos en el interno, nacional o difuso. Este tipo de control tiene como finalidad que los derechos humanos sean garantizados en el ámbito nacional sin que sea necesaria la intervención de la jurisdicción internacional, que es subsidiaria y complementaria.¹⁵ De esta manera,

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 3.

¹² García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, Fundap, 2012, pp. 211-213.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ Fajardo Morales, Zamir Andrés, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵ *Ibidem*, p. 32.

representa una medida específica de armonización del derecho interno con el DIDH y una garantía de los derechos humanos.¹⁶

Resulta imposible reflexionar sobre este tema en México sin mencionar la importancia e impacto de las reformas constitucionales de derechos humanos y amparo de junio de 2011,¹⁷ así como los criterios que a partir de ellas ha desarrollado la SCJN, particularmente en el Expediente Varios 912/2010 y en las Contradicciones de Tesis 293/2011 y 351/2014, ambas del Pleno.

En este sentido, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) incorpora a la protección constitucional los derechos humanos de fuente internacional, reconoce el principio *pro persona* y la interpretación conforme. Además, establece la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a cargo de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

En este paradigma constitucional la Suprema Corte ha desarrollado dos criterios particularmente importantes para el tema que nos ocupa, por un lado, ha establecido la obligación de todas las personas juzgadoras del país de realizar un control de convencionalidad, a través del cual es posible inaplicar las normas que son contrarias a los derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos.¹⁸ Asimismo, ha señalado que los derechos humanos

¹⁶ *Ibidem*, p. 33.

¹⁷ Para un análisis detallado sobre el alcance y contenido de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se sugiere consultar García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, UNAM, 2012; y Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. Para un estudio sobre el juicio de amparo a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 se puede revisar Cossío Díaz, José Ramón, *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015; y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la Reforma Constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014.

¹⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente Varios 912/2010, julio de 2011, párrs. 23-36.

contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte son normas constitucionales y por lo tanto forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional.¹⁹

El Expediente Varios 912/2010 es el resultado de la recepción de la Suprema Corte, de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Radilla Pacheco vs. México*. En esta sentencia la Corte IDH estableció la obligación del Poder Judicial mexicano de ejercer el control de convencionalidad.²⁰ Los criterios adoptados por la SCJN son conformes con el desarrollo de la jurisprudencia interamericana en la materia y establecen las bases para una garantía efectiva de los derechos humanos en sede judicial, a través del control de convencionalidad.

En este punto considero importante señalar que coincide ampliamente con el sentido del Expediente Varios 912/2010 cuando se refiere a un control de dos dimensiones: constitucionalidad y convencionalidad.²¹ A partir del contenido del artículo 1o. constitucional, el ejercicio del control de convencionalidad implica necesariamente un control de constitucionalidad; ya que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte se encuentran constitucionalmente reconocidos, es por ello que en nuestro país el control de convencionalidad conlleva necesariamente a un control de constitucionalidad.

Excede al objetivo de este apartado examinar exhaustivamente los criterios de la Suprema Corte respecto al control de convencionalidad,²² pero es importante, para el análisis de su aplicación en el juicio de amparo, señalar

¹⁹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011, septiembre de 2013, pp. 50-52.

²⁰ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C Núm. 209, párr. 339.

²¹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente Varios 912/2010, *cit.*, p. 36.

²² Para este efecto se sugiere consultar Martínez Verástegui, Alejandra, *et al.*, *Cuadernos de jurisprudencia núm. 10. Control de convencionalidad*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.

que la SCJN avanzó de manera notable su jurisprudencia en la materia con la Contradicción de Tesis 351/2014 al establecer que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, tanto en amparo directo como indirecto, pueden hacer un control de convencionalidad a todas las normas bajo su conocimiento, es decir, las que regulan el juicio de amparo, así como las normas aplicadas en el caso concreto.

La Contradicción de Tesis 351/2014 representa un importante avance para la efectiva garantía de los derechos humanos a través del amparo, ya que superó el criterio establecido en el Amparo Directo en Revisión 1046/2012, que limitaba a los Tribunales Colegiados de Circuito para ejercer el control únicamente frente a la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que es claramente contrario a la jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de control de convencionalidad, así como a lo señalado por la propia Suprema Corte en el Expediente Varios 912/2010.

De acuerdo con los referidos criterios de la SCJN, las y los jueces de amparo están obligados a realizar un control de convencionalidad para la garantía efectiva de los derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos. En este sentido, frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 resulta indispensable que las personas juzgadoras conozcan y apliquen los estándares internacionales en materia de derechos humanos que se han desarrollado a partir del contexto de la pandemia.

En el siguiente apartado se sistematizan los principales estándares internacionales respecto a los derechos humanos de las NNA vinculados con los retos y exigencias provocados por la pandemia del COVID-19. Estos estándares aportarán el insumo mínimo necesario para el análisis sobre la aplicación del control de convencionalidad a través del juicio de amparo que se realizará en la parte final de este estudio.

III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

La pandemia provocada por el COVID-19 representa un reto enorme para los Estados en muchos sentidos, uno especialmente importante es la garantía efectiva de los derechos humanos. La pandemia tiene efectos diferenciados en la vida de las personas, y por supuesto en el goce y ejercicio de sus derechos, a partir de categorías como el género, la edad, la condición social, el pertenecer a una comunidad indígena, la discapacidad, entre muchas otras; por lo que los Estados deben adoptar enfoques diferenciados para garantizar de manera adecuada los derechos humanos de todas las personas. Este acápite se centra en visibilizar la importancia de la perspectiva de infancia y adolescencia; así como de dar vida al principio del interés superior de la infancia para la aplicación del control de convencionalidad en los juicios de amparo relacionados con los derechos de NNA en el contexto de la emergencia sanitaria.

En este sentido, los derechos de las NNA se han visto en peligro a partir de medidas y políticas públicas tomadas para hacer frente a la pandemia desde una mirada “adultocéntrica”, es decir, sin considerar sus necesidades específicas y sin escuchar su opinión.²³

²³ La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce como su derecho humano de NNA el ser escuchados en los siguientes términos:

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

El concepto de control de convencionalidad surgió en el Sistema Interamericano, sin embargo, representaría una mirada muy limitada y restrictiva considerar que se constriñe a éste, es decir, las y los jueces en México tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad de las normas y actos frente a todos los derechos humanos constitucional y convencionalmente reconocidos. Los derechos humanos convencionalmente reconocidos, en términos del artículo 1o. constitucional, son aquellos que se encuentran en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y por supuesto no se limitan a la Convención Americana ni a los tratados del SIDH. Para el tema que nos ocupa los estándares desarrollados en el Sistema de Naciones Unidas tienen un lugar muy importante, especialmente aquellos que derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño (*sic*).²⁴

La respuesta del SUDH respecto a la emergencia sanitaria fue prácticamente inmediata. El 24 de marzo de 2020, es decir, a trece días de que la OMS declarara pandemia a la enfermedad provocada por el COVID-19, las personas que presiden los mecanismos convencionales de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas aprobaron una declaración conjunta en la que exigen el respeto y garantía de los derechos humanos en todas las medidas adoptadas por los Estados durante la emergencia sanitaria.²⁵

En este instrumento pidieron a los Estados que adoptaran todas las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida y a la salud; que garanticen acceso a atención médica para cualquier persona sin discriminación; que protejan a las personas especialmente vulnerables a los efectos del COVID-19 como las personas mayores, personas con discapacidades, poblacio-

²⁴ México firmó la Convención sobre los Derechos del Niño el 26 de junio de 1990 y la ratificó el 21 de septiembre de 1990, por lo tanto, es un Estado parte de este tratado internacional del Sistema Universal de Derechos Humanos.

²⁵ ACNUDH | Los Órganos creados en virtud de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas exigen un planteamiento respetuoso con los derechos humanos a la hora de combatir el Covid-19 (ohchr.org) (consultada el 10 de noviembre de 2021).

nes indígenas, personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes, personas privadas de la libertad, personas sin hogar, personas en situación de pobreza; que reconozcan que las mujeres se encuentran en un riesgo desproporcionadamente alto por los roles de género de cuidados; que garanticen el acceso a la educación, especialmente para NNA, a través de todos los recursos disponibles, incluyendo la enseñanza a distancia; que adopten medidas contra el racismo y la xenofobia; así como que garanticen, en la declaración de un estado de emergencia o en cualquier otra medida de seguridad, el respeto a los derechos humanos.

El párrafo anterior nos muestra claramente las primeras preocupaciones del Sistema de Naciones Unidas en materia de derechos humanos frente a la pandemia por COVID-19; dentro de ellas se encuentran los derechos de NNA y la importancia de garantizarlos a través de una perspectiva de infancia, en este instrumento se centra la atención en el derecho a la educación.

El 8 de abril de 2020, tan sólo a unos días de la declaración conjunta, el Comité de los Derechos de los Niños aprobó una declaración²⁶ en la que advirtió de manera específica sobre los impactos sanitarios, sociales, educativos, económicos y recreativos de la pandemia en los derechos de NNA y los graves efectos físicos, emocionales y psicológicos que provocaría en sus vidas. En este instrumento se urgió a los Estados a garantizar sus derechos a partir del principio de interés superior de la infancia. Además, se desarrollaron los siguientes estándares para la garantía de los derechos de NNA en el contexto de la emergencia sanitaria:

- Garantizar sus derechos de descanso, ocio y recreación a través de soluciones alternativas que incluyan actividades al aire libre por lo menos una vez al día con respeto a los protocolos sanitarios y de distancia física.

²⁶ Comité de los Derechos de los Niños, *Declaración del 8 de abril de 2020*, <http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion-Comite%CC%81-de-Derechos-del-Nin%CC%83o-.pdf> (consultada el 10 de noviembre de 2021).

- Tomar medidas para que el aprendizaje en línea no aumente las desigualdades existentes para NNA que no tienen acceso a internet o que no cuentan con el apoyo de sus padres o personas cuidadoras.
- Garantizar que reciban una alimentación nutritiva durante la emergencia sanitaria, ya que muchas y muchos de ellos recibían comida nutritiva a través de esquemas de alimentación escolar.
- Garantizar que tendrán acceso a atención médica, agua, saneamiento y registro de nacimientos durante la pandemia. En este tema la declaración establece el siguiente estándar particularmente relevante para el análisis de este estudio: “A pesar de la creciente presión sobre los sistemas de salud y la escasez de recursos, no se debe negar a los niños el acceso a la atención médica, incluidas los test y una posible vacuna futura, a tratamientos médicos relacionados o no con COVID-19, servicios de salud mental y tratamiento para afecciones preexistentes”.
- Definir los servicios básicos de protección infantil como esenciales y garantizar que sigan funcionando y se encuentren disponibles, bajo la consideración que el confinamiento puede exponerlos a una mayor violencia (física, psicológica y sexual) en el hogar.
- Tomar las medidas necesarias para proteger a NNA que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, que se puede ver agravada por el contexto de la pandemia, como NNA con discapacidad; que viven en la pobreza; en situación de calle; migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos; con afecciones de salud subyacentes, y privados de su libertad.
- Liberar a NNA de todas las formas de detención o encierro, cuando esto no sea posible se debe garantizar el contacto regular con sus familias; si el contexto sanitario no permite que el contacto sea personal, que debe ser la excepción y no la regla, se debe garantizar comunicación telefónica o por cualquier otro medio tecnológico.
- Prevenir la privación de la libertad de NNA por violar las restricciones impuestas por el Estado en el contexto de la pandemia por COVID-19.

- Difundir información precisa sobre la enfermedad por COVID-19 y como prevenirla en formatos accesibles para NNA.
- Garantizar que NNA sean escuchados y sus opiniones tomadas en cuenta en los procesos de toma de decisiones sobre la pandemia.

El Comité de los Derechos del Niño desarrolló estos criterios a partir de los derechos humanos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, si bien es cierto que no son jurisprudencia, sí representan elementos muy útiles para las personas juzgadoras en el ejercicio del control de convencionalidad,²⁷ ya que se trata de una declaración de un órgano de tratados del Sistema de Naciones Unidas, en la que se interpretan los derechos y obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, en un contexto tan complejo para los derechos humanos como el marcado por la pandemia del COVID-19.

El 8 de mayo de 2020, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) adoptó las *Directrices relativas a la COVID-19*,²⁸ en este instrumento desarrolló importantes estándares en materia de derechos humanos a partir de veintitrés ejes,²⁹ uno de ellos son los derechos de NNA. En estas directrices la OACNUDH alerta a los Estados sobre

²⁷ En este libro se encuentra un capítulo titulado la *Emergencia COVID-19 y el derecho internacional de la salud*, en el que Guillermo E. Estrada Adán analiza la importancia de ampliar la diversidad de fuentes para ejercer el control de convencionalidad respecto al derecho humano a la salud.

²⁸ OACNUDH, *Directrices relativas a la COVID-19*, 8 de mayo de 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/covid-19_Guidance_SP.pdf Núm. 060/20

²⁹ Los ejes articuladores de las Directrices de la OACNUDH son los siguientes: i) acceso a la atención médica, ii) medidas de emergencia, iii) que nadie quede rezagado, iv) vivienda, v) personas con discapacidad, vi) personas mayores, vii) personas detenidas o reclusas en instituciones, viii) información y participación, ix) estigmatización, xenofobia y racismo, x) migrantes, desplazados y refugiados, xi) repercusiones sociales y económicas, xii) alimentación, xiii) privacidad, xiv) niños, xv) jóvenes, xvi) género, xvii) agua, saneamiento e higiene, xviii) pueblos indígenas, xix) minorías, xx) negocios y derechos humanos, xxi) sanciones internacionales y unilaterales, xxii) trata de personas, y xxiii) cooperación y solidaridad internacional.

los riesgos para los derechos humanos de NNA de las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria. En este sentido, señaló que el principio del interés superior de la infancia “debería ser una consideración primordial en cualquier estrategia de respuesta”.

Además, la OACNUDH alertó sobre los impactos diferenciados de la educación a distancia para las niñas, ya que por los roles de género se encuentran en mayor riesgo al exigir que se hagan cargo de trabajos al interior de sus hogares, así como tener mayor probabilidad de abandonar por completo sus estudios. Respecto a los efectos de las medidas de confinamiento en la salud física y psicológica de NNA, la OACNUDH hizo un llamado a los Estados para adoptar las medidas necesarias que garanticen los servicios de apoyo y albergue para NNA que se encuentran en situación de riesgo de sufrir violencia física y sexual.

Los instrumentos internacionales referidos con antelación fueron aprobados respectivamente en los meses de marzo, abril y mayo del 2020; lo que pone en evidencia la celeridad con la que los mecanismos del SUDH desarrollaron estándares específicos para la garantía y protección de los derechos humanos de NNA, en un contexto tan complejo como el de la pandemia, lo que no podía ser de otra manera, ya que una demora en el desarrollo de estos criterios generaría su ineficacia.

En el SIDH también encontramos una rápida y oportuna respuesta frente a los enormes retos que representa la emergencia sanitaria para los derechos humanos. El 20 de marzo de 2020, la CIDH y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) hicieron un llamado a los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos a asegurar las perspectivas de protección integral de los derechos humanos y de la salud pública frente a la pandemia del COVID 19.³⁰ Respecto a los derechos humanos de NNA, la CIDH y su REDESCA enfatizaron sobre la importancia del principio del interés superior de la infancia en las actuaciones de los Estados frente a la emergencia sanitaria, por ejemplo, a través de medidas

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa Núm. 060/20, 20 de marzo de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp> (consultada el 17 de diciembre de 2021).

como ajustes de planes educativos, dotación de alimentos y la implementación de clases a distancia.

La Comisión Interamericana estableció un mecanismo específico de respuesta frente a la pandemia denominado “Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 (SACROI COVID-19)” que tiene como objetivo fortalecer sus capacidades institucionales para la protección y defensa de los derechos humanos en este complejo contexto.³¹

En la Resolución 1/2020 titulada *Pandemia y derechos humanos en las Américas*, la CIDH adoptó estándares y recomendaciones para que los Estados garanticen los diversos derechos humanos en el contexto de la pandemia. Respecto a los derechos de NNA, señaló que los Estados deben guiarse por el principio de interés superior de la infancia; disponer de los mecanismos necesarios para que tengan acceso a la educación; adoptar medidas para prevenir la violencia en su contra, así como implementar medidas reforzadas para NNA que se encuentran en especial situación de riesgo como quienes viven en situación de calle.³²

En abril de 2021, la Comisión Interamericana adoptó la Resolución 1/2021, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, en la que establece que el principio de igualdad y no discriminación debe regir el acceso a las vacunas.³³ Asimismo, señaló los siguientes criterios de priorización para el acceso a las vacunas y prevenir el COVID-19: i) *mejor evidencia científica disponible*; ii) *normas*

³¹ Para conocer más sobre la SACROI COVID-19 se sugiere visitar su página de internet: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/sacroi_covid19/default.asp

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/2020 Pandemia y derechos humanos en las Américas*, 10 de abril de 2020, párrs. 63-67.

³³ Para profundizar sobre los estándares internacionales en materia de vacunación se sugiere consultar el capítulo “Las respuestas del Ejecutivo al COVID-19 desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos” de Magdalena Cervantes Alcayde, que se encuentra en este libro.

*nacionales e internacionales de derechos humanos que los obligan; iii) principios aplicables de la Bioética, y iv) criterios desarrollados interdisciplinariamente.*³⁴

Con relación a la Corte Interamericana, el 9 de abril de 2020 aprobó la Declaración 1/20 sobre COVID-19 y derechos humanos, en la que indicó que

[d]ada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son (...) las niñas y los niños.³⁵

Asimismo, recordó la obligación de debida diligencia reforzada que tienen los Estados frente al derecho humano de las mujeres y las niñas a vivir libres de violencia, a partir del aumento en la violencia contra mujeres y niñas provocado por las medidas de confinamiento.

En suma, tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Interamericano encontramos un amplio desarrollo de estándares en materia de derechos humanos en el contexto de la pandemia por COVID-19, que se encuentra en instrumentos internacionales de diverso contenido y alcance. En este acápite se sintetizaron los principales estándares relacionados con los derechos de NNA y la emergencia sanitaria, que deberían ser utilizados por las y los funcionarios obligados a ejercer el control de convencionalidad. En el siguiente apartado me referiré específicamente a la obligación de las personas juzgadoras en materia de amparo de realizar un control de convencionalidad para garantizar los derechos humanos de NNA.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/2021 Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, 6 de abril de 2021, párr. 9.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración 1/20 COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, 9 de abril de 2020.

IV. EL JUICIO DE AMPARO Y EL ACCESO PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A LA VACUNA PARA PREVENIR EL COVID-19

El juicio de amparo es en palabras de Héctor Fix-Zamudio “nuestra máxima institución procesal”³⁶ y representa la más importante garantía jurisdiccional para los derechos humanos en México. Por lo tanto, en un contexto como el generado por la pandemia del COVID-19 en el que los derechos humanos se encuentran en grave peligro, el juicio de amparo está llamado a ser protagonista.

Por la extensión y naturaleza del presente trabajo no sería posible analizar en general el juicio de amparo frente a la emergencia sanitaria, por lo que he decidido centrar su análisis como garantía de los derechos de NNA y específicamente sobre su acceso a la vacuna. En este sentido, el control de convencionalidad es una garantía para los derechos humanos, que en un contexto tan complejo para los derechos humanos tiene una especial importancia; por lo tanto, el análisis de este apartado tendrá como eje articulador la aplicación del control de convencionalidad en las sentencias de amparo relacionadas con el acceso de NNA a la vacuna para prevenir el COVID-19.

La exclusión de NNA de la Política Nacional de Vacunación provocó la interposición de múltiples demandas de amparo para que tuvieran acceso a la vacuna. En el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Consejo de la Judicatura Federal,³⁷ al buscar resoluciones de amparo³⁸ relacionadas con el tema vacuna COVID, fueron encontradas 878, focalizando la búsqueda a vacunas COVID menor (*sic*)³⁹ se encontraron 380. Estos números permiten hacer un análisis inicial sobre el juicio de amparo en la emergencia sanitaria, el alto número de demandas de amparo presentadas significa que las personas

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, México, Porrúa, 2003, p. 1.

³⁷ <https://sise.cjf.gob.mx/consultasvp/default.aspx>

³⁸ La búsqueda se realizó el 7 de diciembre de 2021.

³⁹ Desde una perspectiva de derechos humanos la expresión más adecuada es niñas, niños y adolescentes (NNA); lamentablemente en el ámbito jurídico la expresión comúnmente utilizada es “menor”.

lo ven como un mecanismo para garantizar sus derechos humanos en el contexto de la pandemia por COVID-19.

En las 380 resoluciones sobre el acceso de NNA a la vacuna para prevenir el COVID-19 encontramos criterios divergentes en los juzgados y tribunales de amparo. Frente a un mismo acto reclamado que es la omisión de incorporar a NNA a la Política Nacional de Vacunación, tenemos resoluciones que la amparan y otras que la niegan en casos prácticamente idénticos; lo mismo sucede en materia de suspensión provisional, encontramos resoluciones donde se concede la suspensión para que se vacune a NNA y otras resoluciones que la rechazan contando con una plataforma fáctica similar.

En este sentido, considero importante precisar que al momento del cierre de esta investigación⁴⁰ la SCJN no se había pronunciado sobre el acceso de NNA a la vacuna para prevenir el COVID-19. Resulta de gran importancia que la Suprema Corte fije un criterio sobre el tema a partir de la aplicación del control de convencionalidad, que permita garantizar de manera efectiva los derechos humanos de NNA en la emergencia sanitaria; tomando en cuenta que el Comité de los Derechos de los Niños ha reconocido el acceso a la vacuna para prevenir el COVID-19 como parte del derecho a la salud de NNA.

El 18 de febrero de 2022 fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación⁴¹ la tesis jurisprudencial I.4o.A. J/1 K (11a.) de rubro:

SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE APLICAR LA VACUNA CONTRA EL VIRUS SARS-COV-2 PARA LA PREVENCIÓN DE LA COVID-19 A LOS MENORES QUE CONFORMAN EL GRUPO ETARIO DE CINCO A ONCE AÑOS, AL ADVERTIRSE QUE COMPROMETE SU VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL, PRIVILEGIANDO EL INTERÉS SUPERIOR DEL

⁴⁰ 17 de diciembre de 2021.

⁴¹ Agradezco a la doctora Guadalupe Salmorán Villar y al doctor Pedro Salazar Ugarte la posibilidad de actualizar el presente capítulo con esta información relevante para el análisis planteado sobre el acceso a la vacuna contra el COVID-19 de NNA a través del juicio de amparo.

MENOR DE EDAD Y EL DERECHO A LA SALUD CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 40. CONSTITUCIONAL.

Se trata de jurisprudencia por reiteración fijada por Tribunales Colegiados de Circuito⁴² del Primer Circuito, por lo que en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo obliga a “todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la SCJN, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito”, es decir, este criterio que garantiza el derecho de NNA a acceder a la vacuna para prevenir el COVID 19 es obligatorio únicamente para los Juzgados de Distrito de la Ciudad de México.

La jurisprudencia que reconoce el acceso a la vacuna para NNA de cinco a once años representa un importante avance para la garantía de los derechos humanos de NNA a través del juicio de amparo en el contexto de la emergencia sanitaria. En este sentido, es necesario precisar que la SCJN sigue sin fijar un criterio al respecto;⁴³ pero tendrá que hacerlo, esperamos que pronto, ya que con la publicación de la tesis jurisprudencial analizada en el párrafo anterior se señaló que el criterio fue objeto de denuncia de contradicción de tesis que será resuelta por el Pleno de la Suprema Corte a través de la Contradicción de Tesis 358/2021.

Es urgente que se ponga fin a la disparidad de criterios para evitar que, en la práctica, NNA puedan acceder a la vacuna para prevenir el COVID-19 dependiendo del juzgado o tribunal que conoció de su caso, es decir, que la garantía de su derecho a la salud quede librada a la “buena o mala suerte” de que su demanda de amparo fuera turnada a un juzgado y no a otro.

En este sentido, la disparidad de criterios que se observa en los amparos de NNA para acceder a la vacuna no debería existir. Las y los jueces de amparo

⁴² La Ley de amparo en su artículo 224 señala lo siguiente: “La jurisprudencia por reiteración se establece por los tribunales colegiados de circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias”.

⁴³ Al 18 de febrero de 2022.

tienen la obligación de aplicar el control de convencionalidad y a partir de éste garantizar el derecho a la salud de NNA. Para lo anterior cuentan con un estándar internacional del Comité de los Derechos del Niño que establece que el acceso a la vacuna para prevenir el COVID-19 forma parte del derecho humano a la salud;⁴⁴ asimismo, la Comisión Interamericana ha establecido que el principio de igualdad y no discriminación debe regir el acceso a las vacunas.⁴⁵ Por lo tanto, si las y los jueces de amparo ejercieran un control de convencionalidad a la Política Nacional de Vacunación integrando los estándares internacionales que se han desarrollado tanto en el Sistema Universal como en el SIDH en materia de infancia y del derecho humano a la salud en el contexto de la emergencia sanitaria, concederían el amparo y protección de la Justicia Federal a las NNA para acceder a la vacuna contra COVID 19.

De esta manera, el control de convencionalidad, además de ser una garantía de los derechos humanos convencionalmente reconocidos, representa un elemento articulador dentro del acceso a la justicia que permite superar divergencias de criterio e interpretación de las normas jurídicas. Lo anterior significa en la práctica la materialización del principio de igualdad y no discriminación, ya que la aplicación del control de convencionalidad hace posible la garantía efectiva de los derechos humanos de todas las personas que acuden al juicio de amparo en situaciones similares.

Dentro de las resoluciones en materia de amparo disponibles en el SISE respecto al acceso de NNA a la vacuna para prevenir el COVID-19, hay dos resoluciones que me permitirán ilustrar claramente la importancia de la aplicación del control de convencionalidad en el juicio de amparo para la garantía de los derechos humanos, el Juicio de Amparo 1784/2021 del Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo del

⁴⁴ Comité de los Derechos de los Niños, *Declaración del 8 de abril de 2020*, <http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion-Comite%CC%81-de-Derechos-del-Nin%CC%83o-.pdf> (consultada el 10 de noviembre de 2021).

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/2021 Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, 6 de abril de 2021.

Tercer Circuito (Jalisco) y el Incidente de Suspensión 908/2021-V del Juzgado Séptimo de Distrito del Segundo Circuito (Estado de México).

Respecto al Juicio de Amparo 1784/2021, la demanda de amparo fue presentada por la madre de “un menor” (*sic*) en su representación y el acto reclamado planteado fue *[l]a omisión, discriminación y falta de esquema de vacunación a menores de edad del rango de 12 a 17 años cumplidos en general (sin morbilidades) para recibir la vacuna contra el virus SARS-COV-2 (COVID 19)*. El juzgador de amparo consideró que los conceptos de violación planteados por la parte quejosa eran fundados, es decir, correctos. Resulta importante señalar que el juez suplió la deficiencia de la queja en los términos de la Ley de Amparo⁴⁶ al tratarse de un caso sobre infancia.

El juez de amparo determinó que para garantizar el derecho humano a la salud del niño debía tener acceso a la vacuna de Pfizer, que al momento de la emisión de la sentencia se encontraba autorizada para NNA entre doce y dieciocho años. Para llegar a esta conclusión realizó un análisis profundo sobre el alcance y contenido constitucional y convencional del derecho a la salud a partir del interés superior de la infancia, específicamente realizó un control de convencionalidad a la Política Nacional de Vacunación frente al contenido del artículo 12 del PIDESC,⁴⁷ que reconoce el derecho a la salud;

⁴⁶ Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

(...)

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

(...)

⁴⁷ Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

así como del contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño y del artículo 19 de la Convención Americana.⁴⁸

De esta manera, gracias a la aplicación del control de convencionalidad en el juicio de amparo se garantizaron los derechos humanos de un niño, específicamente su derecho a la salud en un contexto tan complicado como el de la pandemia por COVID-19.

En el Incidente de Suspensión 908/2021-V del Juzgado Séptimo de Distrito del Segundo Circuito, la secretaria del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de México, en funciones de jueza de Distrito, analizó si se cumplían con los requisitos constitucionales y legales para conceder la suspensión solicitada por una niña para efectos de tener acceso a la vacuna contra la COVID-19 de Pfizer/BioNTech, que es la autorizada por la comunidad científica para personas de su edad. El acto reclamado por la niña en su demanda de amparo fue la Política Nacional de Vacunación contra COVID-19, así como el Programa de Inmunización con motivo de la pandemia del COVID-19 que no contempla la vacunación para NNA, por lo que solicitó la suspensión de su aplicación, y de esta manera tener acceso a la vacuna, ya que lo contrario pone en peligro su derecho humano a la salud y a la vida.

La juzgadora federal analizó el artículo 4o. constitucional, que reconoce el derecho a la salud, a la luz del contenido del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;⁴⁹ el artículo 12 del PIDESC; el artículo 10 del Protocolo

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

⁴⁸ Artículo 19. Derechos del Niño.

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

⁴⁹ Artículo 25

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.⁵⁰ La conclusión de la juzgadora fue que se cumplían con los requisitos constitucionales y legales para conceder la suspensión definitiva a la niña “para el efecto de que las autoridades responsables, en el término de cuarenta y ocho horas a partir de que sean legalmente notificadas de esta resolución, dentro del ámbito de sus facultades legales y atribuciones, lleven a cabo las acciones necesarias, para que autoricen el uso de emergencia de la vacuna Pfizer-BioNTech, en favor de la menor quejosa”.

Además, la juzgadora señaló que la autoridad no podía alegar desabasto de la vacuna Pfizer-BioNTech, ya que a partir del principio de progresividad el

asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

⁵⁰ Artículo 10

Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Estado se encuentra obligado a tomar todas las medidas que sean necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr la plena efectividad del derecho a la salud. Lo anterior en armonía con los principios constitucionales e internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En el Incidente de Suspensión 908/2021-V se aplica el principio de interés superior de la infancia, y se concluye que frente a los riesgos que el COVID-19 representa para la salud, la integridad personal y la vida; así como los efectos negativos del confinamiento en la salud emocional y el aumento de violencia familiar, las NNA deberían ser incluidos en la Política Nacional de Vacunación contra COVID-19. A partir de esta premisa la juzgadora toma una determinación muy interesante para la efectiva garantía del derecho humano a la salud de NNA a través del juicio de amparo:

En este punto debe precisarse que los efectos de esta medida cautelar, a pesar de que se solicitó solamente por un padre de familia en representación de su menor hija, ésta debe alcanzar a todos los menores de edad de la República mexicana y debe tener efectos generales, ya que de otorgar una medida cautelar con efectos particulares; es decir, solamente para la menor quejosa, este órgano jurisdiccional soslayaría atender a la generalidad de la población que se encuentra en la misma situación, de priorizar su derecho a la salud al tratarse de un aspecto que aqueja a la colectividad y no solo a una persona o un grupo minoritario.

Desde una lectura “técnica” del juicio de amparo esta decisión de la juzgadora es criticable, ya que contraría uno de sus principios: la relatividad de las sentencias. Sin embargo, una mirada más amplia del juicio de amparo como garantía efectiva de los derechos humanos lleva a reflexionar sobre los impactos positivos que una medida jurisdiccional de esta naturaleza puede tener para grupos en situación de vulnerabilidad como lo son NNA. Si bien, la medida cautelar en la práctica no tuvo los efectos generales pretendidos por la juzgadora federal, consideramos que representa un caso paradigmático para replantear el principio de relatividad de las sentencias en materia de amparo; así como de la garantía efectiva del derecho humano a la salud de NNA en el contexto de la emergencia sanitaria.

Si las y los juzgadores de amparo aplicaran los instrumentos internacionales citados en las resoluciones de amparo analizadas en este acápite; así como los estándares desarrollados en el SUDH y en el SIDH sobre los derechos de NNA en el contexto de la emergencia sanitaria que se presentaron en texto anterior, no tendríamos la divergencia de criterios sobre acceso a la vacuna para NNA en juzgados y tribunales de amparo. En este sentido, basta recordar el siguiente estándar del Comité de los Derechos del Niño: *no se debe negar a los niños el acceso a la atención médica, incluidas las test y una posible vacuna futura.*

En conclusión, las personas juzgadoras deben conocer el amplio contenido del DIDH para estar en aptitud de realizar un control de convencionalidad.⁵¹ Este contenido incluye instrumentos internacionales diversos como las declaraciones y resoluciones que fueron abordadas en el acápite anterior. Así, el ejercicio de control de convencionalidad en los juicios de amparo en los que se reclama la omisión de incorporar a NNA a la Política Nacional de Vacunación requiere de la persona juzgadora la aplicación del principio de interés superior de la infancia;⁵² de la Convención sobre los Derechos de los Niños, y por supuesto la interpretación que sobre ella ha realizado el Comité de los Derechos de los Niños; el contenido del artículo 19 de la CADH y su jurisprudencia; así como los estándares desarrollados por los órganos del Sistema Universal y por la Comisión Interamericana, específicamente sobre los derechos humanos de NNA en el contexto de la pandemia por COVID-19.

V. CONCLUSIONES

La aplicación del control de convencionalidad en el juicio de amparo representa una garantía importante para los derechos humanos, en un contexto en

⁵¹ García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno...”, *cit.*, p. 221.

⁵² Principio constitucional, convencional, legal y jurisprudencialmente reconocido. Para un estudio sobre este principio se sugiere consultar Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con perspectiva de Infancia y Adolescencia*, México, SCJN, 2021, pp. 39-49.

el que se encuentran en peligro como es el de la emergencia sanitaria. La aplicación del control de convencionalidad requiere un profundo conocimiento de los estándares del Sistema Universal y del Sistema Interamericano.

En este sentido, encontramos que se han desarrollado importantes estándares y recomendaciones en el contexto de la pandemia por COVID-19, a través de declaraciones y resoluciones, las y los juzgadores de amparo deberían conocer y utilizar estos estándares, aunque sabemos que no son jurisprudencia, ya que les permitirán ejercer de manera adecuada su importante tarea de ejercer el control de convencionalidad.

Finalmente, considero que una reflexión que nos deja la emergencia sanitaria para el ejercicio del control de convencionalidad es la importancia de integrar en el parámetro de regularidad constitucional esos otros estándares que no son jurisprudencia. En el caso del acceso a las vacunas para NNA, las y los juzgadores de amparo cuentan con un criterio muy valioso del Comité de los Derechos del Niño: *no se debe negar a los niños el acceso a la atención médica, incluidas los test y una posible vacuna futura*. Este estándar fue desarrollado por el Comité a partir del contenido de la Convención de los Derechos del Niño y en el contexto específico de la pandemia por COVID-19. Las y los juzgadores no pueden esperar a que sea jurisprudencia internacional para integrarlo al parámetro de regularidad constitucional, la emergencia sanitaria exige que los derechos de NNA sean garantizados ahora.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Cossío Díaz, José Ramón, *et al.* (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015.
- Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Núm. 7: Control de Convencionalidad*, San José de Costa Rica, Corte IDH, 2021.

- Fajardo Morales, Zamir Andrés, *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, Fundap, 2012.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la Reforma Constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, México, Porrúa, 2003.
- García Ramírez, Sergio, “Sobre el control de convencionalidad”, *Pensamiento Constitucional*, Perú, núm. 21, 2016, pp. 173-186.
- García Ramírez, Sergio y González Martín, Nuria, *Covid-19 y la desigualdad que nos espera*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa, UNAM, 2012.
- Ibáñez Rivas, Juana María, *Control de Convencionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.
- Martínez Verástegui, Alejandra, *et al.*, *Cuadernos de jurisprudencia núm. 10. Control de convencionalidad*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.
- Quintana Osuna, Karla I., *Control de convencionalidad en el derecho interamericano y mexicano. Retos y perspectivas*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C Núm. 101.
- Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia Corte IDH. *Caso Tibi vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C Núm. 114.

Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia Corte IDH. *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C Núm. 141.

Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C Núm. 158.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Núm. 154.

Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C Núm. 209.

Declaración 1/20 COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, 9 de abril de 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Comunicado de Prensa Núm. 060/20, 20 de marzo de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/060.asp>

Resolución 1/2020 Pandemia y derechos humanos en las Américas, 10 de abril de 2020.

Resolución 1/2021 Las vacunas contra el COVID 19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos, 6 de abril de 2021.

TRATADOS INTERNACIONALES

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Comité de los Derechos de los Niños, *Declaración del 8 de abril de 2020*, <http://www.achnu.cl/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion-Comite%C-C%81-de-Derechos-del-Nin%CC%83o-.pdf>

OACNUDH, *Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones*, abril de 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_covid19_ES.pdf

OACNUDH, *Directrices relativas a la COVID-19*, 8 de mayo de 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Events/covid-19_Guidance_SP.pdf

DERECHO INTERNO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente Varios 912/2010, julio de 2011.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 293/2011, septiembre de 2013.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de Tesis 351/2014, septiembre de 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con perspectiva de Infancia y Adolescencia*, México, SCJN, 2021.

SENTENCIAS DE AMPARO

Juicio de Amparo 1784/2021 del Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo del Tercer Circuito.

Incidente de Suspensión 908/2021-V del Juzgado Séptimo de Distrito del Segundo Circuito.

Guillermo E. Estrada Adán¹

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. EL PUNTO DE PARTIDA: ENTRE EMERGENCIA SANITARIA Y CRISIS SIN FIN

La explosiva tríada conformada por la movilidad humana, la emergencia por COVID-19 y el cambio climático acaparan los espacios científicos, intergubernamentales, jurídicos, no estatales, políticos de la vida contemporánea.² Complejas, globales, multi/interdisciplinarias,³ son fenómenos que exigen

¹ Agradezco la beca otorgada por la Max Planck Society durante los meses de noviembre y diciembre de 2021 que me permitió consultar la mayoría de las fuentes aquí citadas en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público. Este texto se inserta en el proyecto PAPIIT “Las reformas constitucionales de derechos humanos y amparo de junio de 2011: efectos, pendientes y desafíos”.

² Cfr. Bufalini, Alessandro *et al.*, “Litigating global crises: What role for international courts and tribunals in the management of climate change, mass migration and pandemics?”, *Questions of International Law*, octubre 2021, pp. 1-4.

³ Para una posición crítica de la interdisciplinariedad en derecho internacional, puede verse: Rajkovic, Nikolas M., “Interdisciplinarity” en D’Aspremont, Jean y Singh, Sahib (eds.), *Concepts for international law. Contributions to disciplinary thought*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 490 y ss.

aproximaciones desde perspectivas distintas, pero con la necesidad de ofrecer soluciones urgentes. En eso se nos va la vida misma y la del planeta. Nos ocupamos en estudiar las causas y, desde la visión jurídica, la apuesta fundamental es por encontrar la mejor manera de regular y, cada vez más, de gobernar.

A propósito de la pandemia iniciada en 2020, desde su posición poscomunista o comunalista globalista, afirma Slavoj Žižek con ironía que “...por primera vez en mucho tiempo, la calamidad de la pandemia no puede ser atribuida a los inmigrantes y refugiados”,⁴ argumento funcional en una sociedad que con frecuencia ve en el otro oriental el origen de la amenaza al *statu quo* de occidente. Lo que no ha cambiado es que las personas en situación de vulnerabilidad, las que además tienen comorbilidades, son las primeras que sienten y viven los estragos del cambio climático, de la pandemia y de la migración. Por eso cuando pensamos en las desigualdades y en un derecho internacional capaz de gobernar a partir de reglas, casi siempre aparece el derecho internacional de los derechos humanos como el mejor posicionado para buscar que la dignidad de las personas se mantenga intacta. Este texto tiene como hilo conductor ese derecho internacional de los derechos humanos y con mayor precisión el que regula la salud humana. Se inserta, en cualquier caso, en una revisión contemporánea donde los paralelismos entre el cambio climático, la migración y gobernanza sanitaria demuestran, una vez más, que el derecho internacional, anclado a un modelo de cooperación dentro de las organizaciones internacionales, da señales de la incapacidad para formular respuestas inmediatas completamente satisfactorias.

En el caso de la salud, el modelo de las organizaciones internacionales como la OMS, ha sido ampliamente superado por la pandemia del COVID-19; de ahí que se piense que quizá haga falta transitar a un nuevo modelo o, al menos, a nuevas brújulas que orienten la aplicación del derecho internacional de la salud humana.

Se sabe ya de las recurrentes crisis del derecho internacional y de cómo, quienes nos ocupamos principalmente de ese derecho, solemos sortearlas a partir

⁴ Žižek, Slavoj. *Pandemia. La Covid-19 estremece al mundo*, Barcelona, Anagrama, 2020, p. 41.

de soluciones, tantas veces armisticios, que buscan cierta estabilidad u orden.⁵ Tales crisis permiten, por otro lado, advertir desarrollos importantes en el uso y construcción del mismo derecho internacional. Dentro de esas crisis aparecen, además, las emergencias, caracterizadas porque se ubican en una dimensión distinta: activan la urgencia de una actuación o de una conducta, casi siempre estatal, pero también de organizaciones internacionales, para eliminar (o aminorar) la situación que afecta a un orden jurídico y, por tanto, a los derechos de las personas. Tantas veces las crisis son también emergencias, pero mientras éstas deben tener una fecha de inicio y una de final porque suponen, a menudo, excepciones permitidas a un orden jurídico, aquéllas no siempre tienen marcos temporales específicos. Es más, quizá estamos cada vez más acostumbrados a vivir en medio de las crisis del derecho internacional y, por consiguiente, a encontrar las rutas de estabilización normativa.

La emergencia sanitaria decretada en enero de 2020 por la OMS y todavía sin fecha para el final, pone en la misma vía ambas situaciones, la de la crisis de un sistema sanitario mundial pensado, sobre todo, a partir de organizaciones con un fuerte modelo de cooperación interestatal (es, por tanto, una crisis del derecho internacional), y la emergencia de un contexto peligroso y débil, para los derechos y para un orden jurídico nacional e internacional.

En este texto, a partir de la existencia de un pretendido derecho internacional de la salud humana (en el marco de la fragmentación o integración del derecho internacional) como un derecho en crisis, se plantea que el control de convencionalidad revisitado (una suerte de *control de convencionalidad 2.0*), se realice a partir de normas internacionales de mayor alcance, un control que, además, tenga en la solidaridad una brújula interpretativa que permita acomodar mejor las reglas en el tránsito de la emergencia por COVID-19, y también con una prospectiva esperanzadora para el mundo después de ella.

⁵ Ver, como ejemplo: Ulrich, George y Ziemele, Ineta (eds.), *How International Law Works in Times of Crisis*, Reino Unido, Oxford University Press, 2019.

II. LA CONSTRUCCIÓN Y CRISIS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LA SALUD

Emergió hace ya algunos decenios un discurso en el ámbito jurídico internacional, alimentado por la especialización del conocimiento y de los acuerdos regionales, que generó subcampos o subdisciplinas de conocimiento. Esta especialización, rápidamente también apreciada en la práctica, creó *regímenes autónomos del derecho internacional*, que, presumiblemente, eran capaces de contener normas, instituciones y hasta órganos jurisdiccionales y de describir situaciones dentro de su ámbito de especialización a partir de sus propias normas (regímenes autorreferenciales). Surgió a la par el temor de que el derecho internacional rebasaba los límites de su unidad en tanto sistema jurídico. Dichos temores, causas, efectos y algunas pistas de salida fueron ya ampliamente estudiados, antes del Informe de la Comisión de Derecho Internacional de 2006,⁶ pero sobre todo después de él, con distintos puntos de vista.⁷ Una conclusión parece mostrar que quizá fue exagerado el temor inicial y que la práctica internacional ha demostrado la necesidad de trazar puentes,⁸ desde la especialización y el regionalismo, entre aquello que se pensaba como una exclusividad de un grupo de normas o instituciones. Hay ciertos riesgos, todavía, de que determinados regímenes autónomos se asuman a ellos mismos como autorreferenciales y eso genere cuestio-

⁶ Cfr. Comisión de Derecho Internacional, *Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional*, 58o. periodo de sesiones, A/61/10, 2006, p. 294.

⁷ La literatura es ya amplísima sobre el tema. Se citan dos obras recientes que dan cuenta, a su vez, de las discusiones y reflexiones alrededor del tema: Treves, Tullio, “The Expansion of International Law. General Course on Public International Law”, *Recueil des cours*, vol. 398, Francia, Académie de droit international, Brill-Nihoff, 2019; Pellet, Alain, “Le droit international à la lumière de la pratique: l’introuvable théorie de la réalité. Cours général de droit international public”, *Recueil des cours*, vol. 414, Francia, Académie de droit international, Brill – Nihoff, 2021.

⁸ Cfr. Grant Cohen, Harlan, “Fragmentation”, en D’Aspremont, Jean y Singh, Sahib (eds.), *Concepts for international law. Contributions to disciplinary thought*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 315-327.

nes problemáticas sobre qué derecho aplicar, o qué reglas de jerarquía podrían ser útiles. No obstante, estamos también en otra discusión que no solamente permite que los tribunales de un mismo régimen autónomo se citen unos a otros, sino de construir conceptos integrales a partir de los *distintos derechos internacionales*.

En los últimos años, decisiones políticas, jurídicas y académicas fortalecieron más a un régimen que a otro. El derecho internacional de los derechos humanos o el derecho comercial internacional se han visto sólidamente desarrollados frente a otros campos todavía poco explorados.⁹ Pero después de aquella no tan lejana visión de los regímenes autorreferenciales, quizá sea momento de pensar seriamente en la integración normativa. El control de convencionalidad de la salud humana, en contexto de pandemia, es una buena posibilidad de mirar un fenómeno de manera integral. Para ello, hace falta recuperar la noción de derecho internacional de la salud y remodelarla según la necesidad producida por la COVID-19.

Sin pretender abarcar todas las vías de análisis, se destacarán dos partes del derecho internacional de la salud: uno, el agotamiento o las limitaciones del modelo sanitario internacional que descansa en la OMS y sus oficinas regionales como la Organización Panamericana de la Salud; y el otro, la conformación de un derecho global de la salud más allá de la visión exclusiva de los derechos. Este último, sobre todo por su diversidad de fuentes y diversidad de actores, estaría más cercano a un *derecho global de la salud*.

⁹ En México, con la firma y eventual entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en los noventa, se detonó una fuerte presencia académica (por ejemplo, en planes de estudios) del comercio exterior. Ha costado más, pero puede darse cuenta de que el derecho internacional de los derechos humanos, con el revulsivo que recibió con las sentencias Radilla Pacheco y otros y Campo Algodonero y otras y la reforma constitucional de 2011, hoy tiene mayor presencia en la agenda de docencia y de investigación jurídicas y políticas.

El modelo (de cooperación) sanitario internacional¹⁰

Eyal Benvenisti,¹¹ sostiene que, más allá de las críticas a la capacidad de reacción que la OMS ha mostrado con la pandemia de la COVID-19, el problema fundamental es la limitación estructural de una organización internacional basada en la cooperación, principalmente científica, pero sin mucha fuerza en la gobernanza sanitaria. La armadura de la OMS descansa en un modelo de alto nivel de colaboración que podría ser exitoso solamente cuando los Estados logran alinear sus intereses.¹² Si ese objetivo común no llega, la cooperación es irrealizable. En los últimos meses, los Estados han gestionado la emergencia (desde las decisiones sobre restringir movilidad a personas no enfermas, las enfermas, hasta la vacunación y el eventual pasaporte COVID),¹³

¹⁰ Una referencia a este rubro (y al referido a la solidaridad en párrafos siguientes) puede ser consultado en: Estrada Adán, Guillermo E., “From Cooperation to Solidarity: A Legal Compass for Pandemic Lawmaking”, en Ely Yamin, Alicia *et al.* (eds.), *International Pandemic Lawmaking: Conceptual and Practical Issues*, The Petrie-Flom Center for Health Law Policy, Biotechnology, and Bioethics at Harvard Law School, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Middlesex University London, Verfassungsblog on matters constitutional, noviembre de 2021, pp. 61-63, <https://petrieflom.law.harvard.edu/resources/article/international-pandemic-lawmaking>

¹¹ Benvenisti, Eyal, “The WHO—destined to fail?: political cooperation and the COVID-19 pandemic”, *American Journal of International Law*, vol. 114, núm. 4, octubre de 2020, pp. 588-597.

¹² Cfr. Clinton, Chelsea y Sridhar, Devi, *Governing Global Health. Who runs the world and why?*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, pp. 23-25.

¹³ Si bien vocablos como cuarentena o aislamiento (encierro, *lockdown*, etcétera) son más o menos comunes en los últimos años, el derecho aplicable, el del Reglamento Sanitario Internacional distingue entre una y otra situación: “Artículo 1, Definiciones. ... ‘aislamiento’ significa la separación de los demás de personas enfermas o contaminadas o de equipajes, contenedores, medios de transporte, mercancías, paquetes postales afectados, con objeto de prevenir la propagación de una infección y/o contaminación; ... ‘cuarentena’ significa la restricción de las actividades y/o la separación de los demás de personas que no están enfermas, pero respecto de las

según intereses individuales, en ocasiones electorales, políticos o económicos, nacionalismos rampantes, pero prácticamente en ningún caso bajo una visión colectiva.¹⁴ El supuesto de tener intereses comunes parecería inalcanzable.

Dicha actitud podría comprenderse, al menos discursivamente, en el clásico postulado de que los Estados son igualmente soberanos y entonces pueden desplegar un mismo papel en la esfera internacional. El resultado ha evidenciado que, en realidad, es la geografía económica y hegemónica la que determina las decisiones importantes y no la igualdad soberana ni menos aún la protección de los derechos de las personas o la referencia a los contextos de otras poblaciones en principio más desaventajadas. En el mejor de los casos, el disfrute de los derechos es un asunto que se resuelve bajo las nociones clásicas de frontera (jurisdicción territorial) y nacionalidad: primero los nacionales y dentro del territorio estatal. En ese planteamiento, el Norte y Sur globales permanecen como elementos determinantes para establecer rutas de salida a la pandemia.

En el contexto nuestro, el regional, la CIDH, en su destacado esfuerzo por enviar un mensaje de advertencia a los Estados de la región, en la Resolución núm. 1/2021 *Las vacunas contra el Covid-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*,¹⁵ apuesta por un modelo de cooperación que permita coordinar acciones regionales con enfoque de derechos humanos; no obstante, hay poblaciones que a finales de 2021 ya cuentan con tercera dosis de

cuales se tienen sospechas, o de equipajes, contenedores, medios de transporte o mercancías sospechosos, de forma tal que se prevenga la posible propagación de la infección o contaminación; ...”

¹⁴ Cfr. Bogdandy, Armin von, y Villarreal, Pedro A., “The Role of International Law in Vaccinating Against COVID-19: Appraising the COVAX Initiative”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law*, ZaöRV, vol. 81, 2021, p. 90. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3733454

¹⁵ CIDH, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>

vacunación frente a otras personas que, ubicándose incluso dentro de grupos en situaciones de vulnerabilidad, todavía no tienen la primera. La realidad confirma que la coordinación solamente es eficaz si los Estados tienen los mismos objetivos.

El secretario general de la OMS, con base en el procedimiento establecido en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), declaró el 30 de enero de 2020 la *emergencia de salud pública de importancia internacional*. A partir de ahí (había pasado un mes desde que la Organización había tenido información respecto del nuevo virus), según la definición establecida en el propio RSI, "... se podría exigir una respuesta internacional coordinada".¹⁶ Dicha respuesta coordinada debe leerse, además, según la finalidad establecida en el artículo 2 "... evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales..." y considerando al menos dos de los principios enunciados en el artículo 3: "...respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas;" y "De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de legislar..."

Deberá advertirse que se usa un lenguaje propio de un documento internacional, (obligatorio ciertamente y al mismo tiempo incluyente, negociado, vago), donde se deja a salvo el derecho internacional, el comercio, la soberana facultad legislativa de los Estados, pero se incorpora una nueva visión, aunque débil, que apunta a la protección de los derechos. El resultado de esas fórmulas no podría ser otro: Norte global comercial dominante, Sur global, entre sus desigualdades, en modo de espera. Un derecho internacional que mira la cooperación como un gesto de buena voluntad estatal, que insta a los gobiernos a mejorar procedimientos de ayuda, a mejorar el intercambio de información científica, que faculta al secretario general de la OMS a emitir recomendaciones temporales o permanentes, al final, un derecho que reproduce la idea de que los ricos ayuden

¹⁶ Dice textualmente la definición del RSI, Artículo 1: "emergencia de salud pública de importancia internacional significa un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada".

a los pobres; sobre todo cuando el estómago del rico esté satisfecho. Mientras sea así, África seguirá siendo África, repartida en el Acta de Berlín de 1885, desde la comodidad de la inmunización (habrá que observar el cierre inmediato de fronteras de África con la variante ómicron); y América y El Caribe seguirán siendo América y el Caribe: desiguales, oportunas, con peor o mejor suerte. Hace falta movernos de ese esquema de cooperación a otro de mayor responsabilidad jurídica colectiva¹⁷ que bien podría acercarse a la noción de solidaridad.

Derecho global de la salud (humana)¹⁸

Brigit Toebes ha sostenido que la emergencia del derecho internacional de la salud obedece a una suerte de contrapeso frente a los intereses del comercio internacional.¹⁹ Quizá tenga razón, pero supone una posición apresurada e ingenua que el derecho de los derechos humanos, por sí solo, es un derecho mejor posicionado o un derecho con mayor *dignidad* frente a otros. De hecho, es esa posición a veces en los extremos la que ideologiza el debate sobre la salud humana, su cuidado, su protección. Por otro lado, se olvida en ocasiones que el propio discurso de los derechos puede ser un mecanismo ideológico que legitime posturas en las que las brechas económicas, las del Norte-Sur, continúen dirigiendo los rangos de protección de los derechos.²⁰ El derecho, todo, es un instrumento,²¹ no tiene fines por sí mismo, tiene operadores. Como afirma

¹⁷ Cfr. Bélanger, Michel, *Un droit mondial de la santé*, París, Éditions des archives contemporaines - Agence Universitaire de la Francophonie, 2009, p. 2.

¹⁸ Pueden existir referencias a un derecho veterinario, incluso, si se abre la referencia al derecho internacional de la salud. En este texto, no obstante, el énfasis está hecho en el derecho a la salud humana.

¹⁹ Cfr. Toebes, Brigit, "International health law: an emerging field of public international law" en *Indian Journal of International Law*, vol. 55, 2015, p. 302.

²⁰ Cfr. Linarelli, John *et al.*, *The Misery of International Law. Confrontations with Injustice in the Global Economy*, Reino Unido, Oxford University Press, 2018, p. 226.

²¹ Sobre la función instrumental del derecho, *cfr.* Nieto, Alejandro, *Crítica de la razón jurídica*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 41 y ss.

Koskenniemi en *La política del derecho internacional*,²² el derecho internacional de los derechos humanos debe evitar, a toda costa, convertirse en un instrumento del imperio.

El derecho internacional de la salud (humana) es una concurrencia de normas, instituciones, decisiones, que pretende o suponen espacios de gobernanza alrededor de la salud humana. Los niveles, como se aprecia en la noción de gobernanza, pueden ser, por un lado, en el ámbito internacional y nacional (y dentro de éste, en los espacios federales, regionales y locales o municipales).²³ Al mismo tiempo debe contemplar normas que provienen del derecho internacional de los derechos humanos, pero también integra normas de otros regímenes, o de otros ámbitos normativos. Al igual que el derecho del cambio climático, existen fenómenos que no pueden ser descritos o explicables a partir de un solo régimen normativo; no son autorreferenciales. Al contrario, son ejemplos idóneos de una concurrencia de normas, ciertamente con vocaciones distintas.

Dos dimensiones acaparan una aproximación al derecho global de la salud: 1) la diversidad de fuentes, formales e informales y 2) el origen distinto de ellas (en el sentido de la pertenencia a varios regímenes internacionales, especializados, regionales).

Respecto de la primera dimensión, Bélanger apunta con razón que cualquier ancla al marco del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia sería insuficiente.²⁴ En el derecho internacional de la salud desarrollado después de la Segunda Guerra, tienen lugar privilegiado las organizaciones internacionales (con todo y las limitaciones estructurales marcadas

²² Cfr. Koskenniemi, Martti, *La política del derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2020, pp. 145 y ss.

²³ Villarreal Lizárraga, Pedro Alejandro, *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 75 y ss.

²⁴ Nótese que el texto de Bélanger es de 1989. El desarrollo del propio derecho internacional de la salud de aquella a esta fecha ha sido importante. Se ha confirmado la idea de la diversidad de las fuentes. Bélanger, Michel, *Droit international de la santé par les textes*, París, Berger – Levrault, 1989, pp. 22 y ss.

en párrafos anteriores). Con un origen muy cercano al inicio del siglo xx,²⁵ las organizaciones internacionales sobre la salud, basadas en un modelo de cooperación estatal, constituyen una suerte de primera generación. Al lado de esa producción y de, por supuesto, los tratados o de la jurisprudencia nacional e internacional, existe un material importante, técnico, científico en muchos casos, reportes que sin tener fuerza de ley, son referencia obligada para la construcción de políticas estatales. Sería impensable que quien busque proteger la salud humana no acuda a esos documentos.

En la otra dimensión, las normas de la salud humana no provienen solamente del derecho internacional de los derechos humanos. Por supuesto, la salud es un derecho, pero no solamente es eso. En abril de 2020, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en una Observación General dedicada a revisar vínculos entre la ciencia y los DESC,²⁶ enfatizó la importancia de utilizar los beneficios del progreso científico, que solamente llega a partir de una amplia, no absoluta, libertad de investigación científica.²⁷ En lo relacionado al derecho a la salud, el Comité admite que existen al menos dos conjuntos de normas que podrían perjudicar a la investigación científica o limitar el beneficio de sus aplicaciones: las convenciones sobre fiscalización de drogas y las normas de propiedad intelectual. En el caso de estas últimas, que en el ámbito internacional suelen encontrarse en normas comerciales, refiere también la importancia de fortalecer la innovación y reconoce que: “En el mundo contemporáneo, empresas comerciales y agentes no estatales llevan a cabo una proporción significativa de la investigación científica. Ello es no solo compatible con

²⁵ Benvenisti, Eyal, “The law of global governance”, *Recueil des cours*, vol. 368, Francia, Académie de droit international, Brill-Nijhoff, 2014, pp. 67 y ss.

²⁶ *Cfr.* Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 25, relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/25, 3 de abril de 2020.

²⁷ *Cfr.* “A fin de que florezca y se desarrolle, la ciencia necesita una sólida protección de la libertad de investigación.” *Ibidem*, párr. 13.

el Pacto, sino que también puede ser decisivo para el disfrute del derecho a participar en el progreso científico y sus aplicaciones y gozar de sus beneficios”²⁸

Si queremos ver la salud desde la perspectiva de los derechos humanos, es necesario reflexionar sobre la existencia de otras normas que regulan actividades no propias de derechos humanos, sino más bien comerciales, pero que son necesarias para determinar los alcances de la protección y garantía del derecho humano a la salud. Esa concurrencia de normas de derechos humanos, de derecho comercial, de derecho de las inversiones, de derecho del mar (en el caso, por ejemplo, de investigación médica en fondos marinos), de derecho de la propiedad intelectual, entre otros, obliga a una visión no de compartimentos estancos sino de comunicación constante.

Este diálogo entre normas aparentemente contrapuestas, o al menos con objetivos no siempre comunes, resulta confuso. Leer una norma de comercio internacional que protege los datos clínicos frente a la norma que exige al Estado ofrecer el mayor nivel de salud posible, nos ubica a menudo, con la idea de que trabajamos con lenguajes distintos. Incapaces de usar señas que nos ayuden a interpretar esas reglas, la confusión está asegurada. Adviértase, todavía más, que los jueces nacionales (incluso los internacionales) suelen trabajar también de manera dividida: los temas de propiedad intelectual en el ámbito farmacéutico son primero resueltos en vía administrativa, porque se litigan asuntos alrededor de registros sanitarios; mientras que la definición de los alcances del control de convencionalidad en la protección de la salud suele estar vinculada a la protección del parámetro de control de regularidad constitucional (principalmente en la jurisdicción federal) y, por tanto, se sigue un juicio de protección de derechos humanos.

No podemos perder de vista que la emergencia sanitaria por COVID-19 nos pone de frente con uno de los siguientes escalones de análisis normativo: la perspectiva integrada de las normas jurídicas con el objeto de proteger la salud humana. La herramienta es una reformulación del control de convencionalidad.

²⁸ *Ibidem*, párr. 58.

III. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *INTEGRADO* VS. FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL

El control de convencionalidad como una herramienta desarrollada con fuerza en América y en su sistema de protección de derechos humanos, fue originalmente pensada para revisar la vigencia de los derechos contemplados en la CADH, en los territorios bajo jurisdicción de los Estados parte. El concepto no es estático, ha ido acomodando o incorporando otras normas y otros documentos de relevancia internacional que permiten su aplicación en el ámbito nacional, o ha incluido posiciones del tribunal interamericano más allá de su jurisdicción contenciosa.²⁹ Prácticamente nadie, en nuestra región, podría sorprenderse si para proteger derechos se acude al derecho internacional de los derechos humanos, de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano o con mayor amplitud a las normas del derecho internacional de los derechos humanos.³⁰

Quien se acerca, desde México, a la protección del derecho a la salud consagrado en el artículo 4o. constitucional, e imagina un control de convencionalidad, está llamado a indagar, por vía de interpretación (conforme a tratados, *pro persona*, evolutiva, conforme al objeto y fin, entre otros principios) un significado del vocablo salud y un alcance preciso de las obligaciones del Estado, en las normas internacionales o en las decisiones de los órganos interamericanos. El control de convencionalidad al que se sometería la actuación del gobierno de México incluiría ese conjunto de material interamericano y universal. Sería mejor decir, en ese caso, un control de convencionalidad del

²⁹ Me refiero particularmente a las opiniones consultivas que, vía control de convencionalidad, la Corte IDH asume que deben ser seguidas por los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e incluso por los miembros de la Organización de los Estados Americanos.

³⁰ Aunque pocos, en algunos casos el control de convencionalidad ha incluido normas que no provienen originalmente del derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso del derecho consular puede verse Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo directo en revisión 496/2014, Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

derecho internacional de los derechos humanos, los de fuente formal y todavía los de fuente informal.³¹ La salud humana es, por supuesto, un derecho humano. La Constitución mexicana confirma en el artículo 4o. que “Toda persona tiene derecho a la salud”; no obstante, la dificultad consiste en dotar de contenido a una frase construida en lenguaje vago, con frecuencia el lenguaje mismo de los derechos. El control de convencionalidad ha permitido, entre otros beneficios, que se dote de contenido a los derechos y se robustezca su comprensión y aplicación.

En el caso de la salud humana, el control de convencionalidad debe mirarse, en principio, como una conjunción de normas e instituciones relacionadas con el derecho humano a la salud y con las organizaciones internacionales, universal y regionales. Los debates sobre la salud humana, no pueden estacionarse en el litigio o argumentación alrededor de la Constitución, de la Convención Americana o de la jurisprudencia internacional, alrededor de los artículos que plantean el derecho a la salud.

Tal como hemos planteado en párrafos anteriores, el derecho internacional que regule cuestiones sobre la salud no puede ser un conjunto de normas provenientes de un solo régimen sobre los derechos humanos. Es necesario integrarse con normas que provengan de otros regímenes internacionales. Si esto es así, entonces el control de convencionalidad que se haga de ese derecho internacional tendrá que ser también una suerte de control de convencionalidad integrado.

Lauterpacht o Ehrlich, ya en la década de los treinta, en sendos cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, ya habían apuntado que el derecho convencional es un derecho aplicable por los jueces nacionales. Son ellos, en su calidad de aplicadores e intérpretes de órdenes jurídicos, quienes podían, al utilizar el derecho de los tratados, controlar su cumplimiento. De hecho, una aproximación al control de convencionalidad, como institución, debería apuntar a un derecho internacional que no se quede en los derechos humanos, sino también, por ejemplo, en las reglas de protección al ambiente (no como derecho humano). En el caso de la salud humana, deben

³¹ En este volumen puede consultarse el texto de Magdalena Cervantes Alcaide.

ponerse en la balanza las reglas que de alguna manera compiten para regular aspectos de la pandemia.

La necesidad de vacunas que protejan a la población de los aspectos más graves de la COVID-19, y su distribución, sería un buen ejemplo de cómo pensar un control de convencionalidad integral sobre varias reglas de derecho internacional. El planteamiento desde las normas internacionales parte, por supuesto, de los artículos que prevén el derecho humano a la salud; debe completarse con los derechos al progreso científico y gozar de los beneficios o de sus aplicaciones. Nociones como vulnerabilidades o desigualdades estructurales, enfoques sindémicos, deben ser consideradas en la distribución de las vacunas. Los juicios de amparo en México, alrededor de las vacunas, llevan una buena dosis de estos argumentos.³² Por otro lado, no pueden olvidarse las normas que protegen la propiedad intelectual de quienes, enfocados en buscar al mesías de la pandemia, han destinado esfuerzos considerables a encontrar las vacunas. Hay al menos dos aspectos a revisar: por un lado, la patente de la vacuna; y, por otro, los contextos de emergencia o de registro sanitario.

En el primero, las normas de propiedad intelectual, ancladas a los tratados comerciales, son normas que tienen, en principio, el mismo nivel de obligatoriedad que las normas internacionales de derechos humanos. En términos normativos, no existe entre ellas jerarquía que permita resolver un eventual conflicto. Es más, quizá nos equivocamos de estrategia si miramos esas normas como una lucha del bien y del mal: la malvada industria farmacéutica frente a la dignidad humana visualizada en el derecho humano a la salud. Desde otro punto de vista, no estamos en presencia de un choque de trenes, o de bíblicos encuentros entre David y Goliat. El conflicto no es exactamente jurídico, aunque lo toque resolverlo al derecho.

La innovación farmacéutica tiene un rol protagónico en la pandemia. Nadie, salvo los escépticos del mismo virus y de la enfermedad, podrían poner en duda que las vacunas se han convertido en el ansiado bien que, producto de la invención y de la innovación humana, del trabajo colectivo en ciencias de la

³² En este mismo volumen, puede consultarse el texto de María Elisa Franco Martín del Campo.

salud, cumple con función salvadora que permite dar ciertos pasos de retorno a la nueva vida dentro y, eventualmente, aunque no se sabe bien cuándo, pospandemia.

La distribución de las vacunas es una interpelación contundente a la justicia. Si en el derecho del cambio climático hay una fuerte referencia a la distribución de responsabilidad, a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en la salud humana la justicia distributiva parece que es el mejor mecanismo para la obtención de la salvación en la pandemia por COVID-19.³³

El control de convencionalidad está llamado a ser una herramienta que, desde el espacio interno, local, aplique el derecho internacional a través de guías o brújulas que permitan abandonar el nacionalismo, y aproximarse a contextos globales. No es un control de convencionalidad solamente como un mecanismo de citación del derecho internacional de los derechos humanos, sino una posibilidad de poner frente a la jurisdicción nacional los grandes desafíos del derecho internacional. No se trata por tanto de fragmentar sino de integrar. Y quizá ahí la solidaridad puede ser una de las mejores orientaciones para la aplicación del derecho de la salud humana.

IV. SOLIDARIDAD COMO BRÚJULA EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS

La Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el 8 de abril de 2021, publicó su sentencia *Vavříčka y otros*³⁴ en contra de la República Checa en el que destaca una mención a la *solidaridad social* como argumento que permitiría suministrar vacunas a infantes, aun en contra de la voluntad de

³³ Tiene relevancia lo sostenido por Bourban cuando analiza la justicia climática: la justicia distributiva plantea desafíos importantes para el cambio climático, pero no es suficiente para comprender y solucionar todo el fenómeno. Bourban, Michel, *Penser la justice climatique*, París, Presse universitaires de France / Jumensis, 2018, p. 16.

³⁴ CEDH, *Afaire Vavříčka et autres c. République Tchèque*, sentencia del 8 de abril de 2021.

los padres. Los demandantes³⁵ sostuvieron que la política desarrollada por el gobierno checo, particularmente para inmunizar a niños de ciertas enfermedades (poliomielitis, hepatitis B, tétanos, entre otras) constituiría una injerencia en la vida privada y una restricción al derecho de educar libremente a sus hijos.

El TEDH constata que no hay consenso europeo respecto de los modelos de vacunación a niños, que van de las recomendaciones a una obligación jurídica completa de vacunación, o solo de algunas vacunas.³⁶ Eso significa, como se demuestra en jurisprudencia constante del Tribunal, que los Estados gozan de un amplio margen de apreciación respecto de la política sanitaria de vacunación. Dentro de los argumentos que se ofrecen, incluidos los que tienen matices morales o éticos, destaca la posición del gobierno checo, que la obligación de vacunación debe mirarse no solamente a partir de una eventual injerencia de ciertos derechos, sino desde el ángulo de la solidaridad social, como mecanismo que persigue la protección de sectores particularmente vulnerables frente a poblaciones que tomarían un riesgo mínimo.³⁷ El TEDH retoma el argumento de la solidaridad social cuando analiza el hecho de que los requirientes fueron excluidos de la escuela, conscientes el Tribunal y los padres de la importancia de espacios escolares en el desarrollo de la personalidad y de aptitudes sociales y facultades de aprendizaje. La exclusión de la escuela no resulta un elemento desproporcionado en la medida que ofrece protección de la salud pública.

La pandemia producida por el SARS-COV-2, que mantuvo a la población mundial (aquella que podía hacerlo) reclusa en sus casas durante una buena cantidad de meses entre 2020 y 2021, demostró que, además de las ausencias o limitaciones normativas en la gobernanza global sanitaria, como dice Paolo Giordano, “hace falta una buena dosis de solidaridad no solamente con nues-

³⁵ El caso reúne cinco demandas producidas por hechos distintos, alrededor de la política sanitaria checa sobre vacunación obligatoria. Los demandantes son Pavel Vavříčka, Markéta Novotná, Pavel Hornych, Radomír Dubský y Adam Brožík, y Prokop Roleček. Los detalles de cada situación pueden leerse en los párrafos 22 al 64.

³⁶ *Ibidem*, párrs. 278 y 280.

³⁷ *Ibidem*, párr. 279.

tro barrio y ciudad sino con el mundo entero”.³⁸ En esos casos, la cuarentena o el aislamiento no son sino manifestaciones necesarias de la solidaridad.

La pandemia critica el modelo del individualismo y pone frente a nuestros ojos las ventajas de la solidaridad, de vernos en el otro. Dice Irene Vallejo, con mucho acierto “... en un mundo narcisista y ególatra, lo mejor que le puede pasar a uno es ser todos.”;³⁹ y agrega “La cualidad de sumergirse en el lugar del otro y bucear en aguas distantes no solo enriquece nuestra intimidad, sino nuestra vida privada, la convivencia cotidiana, las habilidades sociales que desplegamos, y expande sus beneficios hasta la política internacional...”. Es una lección humanista: pensar nuestra salud como una parte de la salud colectiva.

Como recuerda Amalia Iglesias, la etimología resulta, a veces, esclarecedora: solidaridad —de solidario, sólido, del latín *solidus*—, indica la coherencia de las partes de un todo que le permite mantener volumen y forma constantes. Vocablo usado con frecuencia en el derecho privado, que permite identificar a todos los deudores en el mismo nivel del cumplimiento de una determinada obligación. En el derecho público, o más aún, en el derecho internacional, salvo referencias aisladas y débiles, por ejemplo, en la Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas de 1936, la noción de solidaridad ha sido poco utilizada, sobre todo frente a vocablos como cooperación o colaboración. En la Carta de las Naciones Unidas el vocablo solidaridad no aparece en ninguna ocasión, mientras que en la Carta de la Organización de los Estados Americanos existen al menos ocho referencias desde el preámbulo hasta las frases que la vinculan con la seguridad colectiva de la región. No hay, sin embargo, una definición esclarecedora ni ocupa un lugar importante en el desarrollo de otros principios u obligaciones. La Constitución de la OMS tampoco refiere el vocablo.

En el marco del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia se refirió al principio de solidaridad especialmente cuando estaba a discusión el contexto de otra crisis: la movilidad de personas en el

³⁸ Cfr. Giordano, Paolo, *En tiempos de contagio*, Barcelona, Salamandra, 2020, p. 39.

³⁹ Vallejo, Irene, *Manifiesto por la lectura*, Madrid, Siruela, 2020, pp. 22-24.

Mediterráneo en el 2015.⁴⁰ Eslovaquia y Hungría impugnaron la decisión del Consejo de la Unión Europea en el que se adoptaron medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.⁴¹ En la Decisión se lee que “Las medidas provisionales se destinan a aliviar la fuerte presión en materia de asilo que sufren Italia y Grecia, en particular reubicando a un importante número de solicitantes que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional llegados a territorio italiano y griego a partir de la fecha en que sea aplicable la presente Decisión”.⁴² Y el fundamento jurídico es el artículo 80 que expresa que las políticas correspondientes a control en frontera, asilo e inmigración “... se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros”. Los argumentos de Eslovaquia y Hungría, no obstante, no estaban orientados a la aplicación o interpretación del principio de solidaridad, por lo que la mención fue también débil.

Recuperado del pensamiento de Simone Weil, afirma Supiot que “no estamos llamados a escoger entre dos modelos de creación o de interacción normativos, la globalización o el repliegue nacional, sino de construir un orden jurídico mundial solidario”.⁴³ Asegura también Supiot que “la respuesta a situaciones complejas contemporáneas no está en el mito de que vivimos en sociedades donde los individuos son auto-

⁴⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (Gran Sala), Sentencia de 6 de septiembre de 2017. Para un comentario a la sentencia puede verse: Messina, Michele, “Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli stati membri con la complicità delle istituzioni dell’unione?”, en Angela Di Stasi y Lucia Serena Rossi (coords.), *Lo spazio de libertà, sicurezza e giustizia. A vent’anni dal Consiglio Europeo di Tampere*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 475 y ss.

⁴¹ Ver Decisión (UE) 2015/1601 Del Consejo de 22 de septiembre de 2015. L 248/80, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>

⁴² *Ibidem*, párr. 26.

⁴³ *Cfr.* Supiot, Alain, “Sur le principe de solidarité”, *Rechtsgeschichte*, vol. 6, 2005, pp. 67 y ss.

suficientes”.⁴⁴ Acaso la emergencia sanitaria, en distintas vías, lo que ha demostrado es justamente lo contrario: necesitamos de las otras personas para subsistir.

La solidaridad está más cercana al radicalismo democrático de Koskenniemi,⁴⁵ en el sentido de que el acto de reivindicar un derecho, no es solo una reivindicación individual, un reclamo de beneficios, sino quizá, sobre todo, un acto de reclamo a nombre de todos. Implica la pertenencia a una comunidad y se genera un derecho gracias a ésta. Anclada en la noción de las obligaciones *erga omnes*, donde un Estado puede exigir de otro el cumplimiento de una conducta aun cuando no se considere Estado lesionado, la solidaridad como brújula del control de convencionalidad ofrecería una visión que incluye el contexto de los más desaventajados en la toma de decisiones. Incluso si se piensa en renovación, modificación o actualización del RSI, el preámbulo o un apartado especial de un documento orientado a hacer frente a pandemias, o incluso un nuevo diseño de una organización de gobernanza sanitaria global, dentro del articulado, podría desarrollar la noción de solidaridad, para incorporar al discurso jurídico una suerte de guía de las políticas nacionales y de las globales, en aras de proteger los derechos de los otros sin anteponer los intereses particulares.

Frente al modelo de cooperación, que exige el acoplamiento de los intereses, la noción de solidaridad exige, por un lado, sacrificios del Estado, y por el otro, acciones diferenciadas, según sus posibilidades.⁴⁶ Pero para ser congruentes, la noción de solidaridad no solamente sería exigible a los Estados sino a los actores de la gobernanza sanitaria. El sacrificio de unos para preferir a otros es una manera de responder, jurídicamente, en nombre de todos. Las industrias sanitarias están llamadas también a ser solidarias.

⁴⁴ *Ibidem* p. 78.

⁴⁵ Koskenniemi, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

⁴⁶ Wolfrum, Rüdiger, “Solidarity and community interests: driving forces for the interpretation and developments of International Law”, *Recueil des cours*, vol. 416, Francia, Académie de droit international, Brill–Nihoff, 2021, pp. 74-78.

Regreso a Žižek: “...quizá se propague y con suerte nos infecte otro virus ideológico mucho más beneficioso: el virus de pensar en una sociedad alternativa, una sociedad que vaya más allá del Estado-nación, una sociedad que se actualice en forma de solidaridad...”⁴⁷ Un control de convencionalidad integrado, pero regido u orientado por la solidaridad, puede constituir una salida razonable, desde el derecho, a la emergencia por COVID-19. Un control de convencionalidad que mire más allá de las normas de derechos humanos (control del derecho internacional) al tiempo que busque un derecho de la solidaridad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Bélanger, Michel, *Droit international de la santé par les textes*, París, Berger-Levrault, 1989.
- Bélanger, Michel, *Un droit mondial de la santé*, París, Éditions des archives contemporaines-Agence Universitaire de la Francophonie, 2009.
- Benvenisti, Eyal, “The law of global governance”, *Recueil des cours*, vol. 368, Francia, Académie de droit international, Brill–Nihoff, 2014.
- Benvenisti, Eyal, “The WHO-destined to fail?: political cooperation and the COVID-19 pandemic”, *American Journal of International Law*, vol. 114, núm. 4, octubre de 2020, 588-597.
- Bogdandy, Armin von, y Villarreal, Pedro A., “The Role of International Law in Vaccinating Against COVID-19: Appraising the COVAX Initiative”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law, ZaöRV*, vol. 81, 2021, pp. 89-116. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3733454
- Bourban, Michel, *Penser la justice climatique*, París, Presse universitaires de France-Jumensis, 2018.
- Bufalini, Alessandro, Buscemi, Martina y Marotti, Loris, “Litigating global crises: What role for international courts and tribunals in the management

⁴⁷ Žižek, Slavoj. *Pandemia. La COVID -19...*, cit, pp. 41, 45 y 46.

- of climate change, mass migration and pandemics?”, *Questions of International Law*, octubre 2021, pp. 1-4.
- Clinton, Chelsea y Sridhar, Devi, *Governing Global Health. Who runs the world and why?*, Nueva York, Oxford University Press, 2017.
- Estrada Adán, Guillermo E., “From Cooperation to Solidarity: A Legal Compass for Pandemic Lawmaking”, en Ely Yamin, Alicia *et al.* (eds.), *International Pandemic Lawmaking: Conceptual and Practical Issues*, The Petrie-Flom Center for Health Law Policy, Biotechnology, and Bioethics at Harvard Law School, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Middlesex University London, *Verfassungsblog on matters constitutional*, noviembre de 2021, pp. 61- 63, <https://petrieflom.law.harvard.edu/resources/article/international-pandemic-lawmaking>
- Grant Cohen, Harlan, “Fragmentation”, en D’Aspremont, Jean y Singh, Sahib (eds.), *Concepts for international law. Contributions to disciplinary thought*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 315-327.
- Giordano, Paolo, *En tiempos de contagio*, Barcelona, Salamandra, 2020.
- Koskenniemi, Martti, *La política del derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2020.
- Linarelli, John; Salomon Margot E.; y Sornorajah M., *The Misery of International Law. Confrontations with Injustice in the Global Economy*, Reino Unido, Oxford University Press, 2018.
- Messina, Michele, “Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli stati membri con la complicità delle istituzioni dell’unione?”, en Angela Di Stasi y Lucia Serena Rossi (coords.), *Lo spazio de libertà, sicurezza e giustizia. A vent’anni dal Consiglio Europeo di Tampere*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 475-490.
- Nieto, Alejandro, *Crítica de la razón jurídica*, Madrid, Trotta, 2007.
- Pellet, Alain, “Le droit international à la lumière de la pratique: l’introuvable théorie de la réalité. Cours général de droit international public”, *Recueil des cours*, vol. 414, Francia, Académie de droit international, Brill-Nijhoff, 2021.
- Rajkovic, Nikolas M., “Interdisciplinarity” en D’Aspremont, Jean y Singh, Sahib (eds.), *Concepts for international law. Contributions to disciplinary thought*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 490-504.

- Supiot, Alain, “Sur le principe de solidarité”, *Rechtsgeschichte*, vol. 6, 2005, pp. 67-81.
- Toebe, Brigit, “International health law: an emerging field of public international law”, *Indian Journal of International Law*, vol. 55, 2015, pp. 299-328.
- Treves, Tullio, “The Expansion of International Law. General Course on Public International Law”, *Recueil des cours*, vol. 398, Francia, Académie de droit international, Brill-Nihoff, 2019.
- Ulrich, George y Ziemele, Ineta (eds.), *How International Law Works in Times of Crisis*, Reino Unido, Oxford University Press, 2019.
- Vallejo, Irene, *Manifiesto por la lectura*, Madrid, Siruela, 2020.
- Villarreal Lizárraga, Pedro Alejandro, *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- Wolfrum, Rüdiger, “Solidarity and community interests: driving forces for the interpretation and developments of International Law”, *Recueil des cours*, vol. 416, Francia, Académie de droit international, Brill-Nihoff, 2021.
- Žižek, Slavoj, *Pandemia. La COVID-19 estremece al mundo*, Barcelona, Anagrama, 2020.

RESOLUCIONES Y SENTENCIAS

- CEDH, *Afaire Vavříčka et autres c. République Tchèque*, sentencia del 8 de abril de 2021.
- CIDH, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>
- Comisión de Derecho Internacional, *Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional*, 58o. periodo de sesiones, A/61/10, 2006, <https://legal.un.org/ilc/reports/2006/spanish/content.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 25, relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrs. 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2020.

Consejo de la Unión Europea, Decisión (UE) 2015/1601, de 22 de septiembre de 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo directo en revisión 496/2014. Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (Gran Sala), sentencia de 6 de septiembre de 2017.

**ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
Y CONTROLES CONSTITUCIONALES**

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

4

Daniel A. Barceló Rojas
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ DOF 10/05/2011.

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

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

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

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

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

pública amenazada por epidemias y enfermedades exóticas.⁸ En los dos casos la Constitución dispone facultades para su tratamiento expedito por el Poder Ejecutivo, adecuadas a la intensidad del problema, con capacidad para restringir derechos fundamentales, *y aún para modificar las relaciones intergubernamentales del arreglo federal*. Las medidas son temporales. Importan diferencias sustanciales de las fuentes del derecho a utilizar por el presidente en cada supuesto con respecto a las que operan para tiempos de normalidad, y en paralelo diferencias en cuanto a los mecanismos para su control parlamentario.

Ha sido mencionado que la Constitución distingue dos escenarios de peligro, y se ha explicado que para cada uno dispone una fuente formal de derecho que emana del titular del Poder Ejecutivo (decreto). Pero para cada supuesto la Constitución diferencia con claridad los requisitos para su formación; y también sus efectos jurídicos, tanto en la esfera jurídica de los gobernados, como en el grado de autonomía de las obligaciones que impone a las autoridades ejecutivas estatales las órdenes del Presidente. Por ser la Constitución mexicana una de las más longevas del mundo, explicablemente no incorpora los conceptos que actualmente se usan en el derecho comparado para identificar los diferentes tipos de peligro. Pero se puede observar que por disposición expresa de la Constitución, el estado de excepción por ser la situación de peligro de mayor intensidad para la República, ha de ser declarado por el Presidente mediante un decreto que necesariamente tiene que contar con la aprobación previa del Congreso —es decir, la Constitución prevé un potente control interorgánico del poder para declarar que se ha materializado el supuesto fáctico establecido por la Ley Fundamental.⁹ Sin la intervención

⁸ Al investigar el origen del artículo 73, fracción XVI de la Constitución de 1917, Felipe Tena Ramírez, señala “la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales que contrastan con todo nuestro sistema constitucional”, en *Derecho constitucional mexicano* (t. I, 2a. ed.), México, Porrúa, 1949, p. 359.

⁹ El Poder Revisor de la Constitución suprimió el control intraorgánico del Consejo de Ministros que desde 1857 preveía la Constitución, y que complementaba el control interorgánico, *DOF* 10 de febrero de 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ *DOF* 23/03/2020.

¹⁸ <https://www.who.int/>

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ DOF 30 de marzo de 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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 meses¹ 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

¹ 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.² Se trata de un esquema constitucional y legal que

² 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.³ Y en tercer lugar, se ha

³ 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”⁴ en la Guardia Nacional. Dichas facultades son las establecidas

⁴ 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."⁵

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.

⁵ 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.⁶

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.⁷ 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.

⁶ 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>

⁷ 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.

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...”⁸ 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

⁸ 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.⁹

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

⁹ 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.¹⁰

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.

¹⁰ 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

Federalismo mexicano frente a la pandemia por COVID-19

6

Roxana Rosas Fregoso

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. LÍNEAS PRELIMINARES

En este capítulo desarrollaremos el panorama del federalismo mexicano ante el escenario actual de pandemia por el virus COVID-19. La radiografía, bajo nuestra óptica, consiste en una imagen desde el interior de la narrativa de estos dos elementos, el federalismo mexicano y la pandemia referida.

Para ello, analizaremos brevemente el contexto pandémico en México desde su origen hasta el momento presente; asimismo estudiaremos el papel de las entidades federativas en este escenario y las acciones desplegadas por los gobiernos locales para hacer efectivos los derechos humanos económicos y sociales que fueron afectados a la población de sus respectivas regiones, incluyendo el análisis del rol que han generado los Estados con la federación en esta interacción dual.

Adicionalmente, precisaremos las fisuras y los nuevos rasgos del federalismo mexicano que hemos identificado ante la actual crisis sanitaria; y finalmente cerraremos con una reflexión sobre la necesidad en nuestro país de un auténtico federalismo cooperativo y no uno de ficción, donde se brinde mayor importancia al factor provincial, lo cual puede ser potencialmente benéfico en situaciones de crisis como la sanitaria que acontece.

II. EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR EL VIRUS SARS-COV-2

Como es ampliamente conocido, el pasado 11 de marzo de 2020 la OMS se pronunció sobre un brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), identificado por primera vez en diciembre de 2019 en Wuhan, China, que había alcanzado el nivel de pandemia mundial.¹

El virus identificado como SARS-COV-2 es un nuevo beta-coronavirus de la familia de los *Coronaviridae*, llamado así por su cápsula lipoproteica de forma esférica rodeada de múltiples espículas (glicoproteínas-S) que le dan aspecto de corona.² “El material genético en su interior es una sola cadena de ácido ribonucleico (RNA) de sentido positivo”.³ Este coronavirus desencadena la enfermedad que fue denominada como COVID-19.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, esta pandemia es la crisis de salud global que define nuestro tiempo y el mayor desafío que la humanidad ha enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial. Desde que su aparición en Asia a finales del 2019, el virus ha llegado a cada continente, excepto a la Antártida.⁴

Este suceso va más allá de una crisis de salud, es también una crisis socioeconómica sin precedentes,⁵ que ha producido diversas consecuencias globales, pero también al interior de los Estados y sus modelos de federalismo.

En México, la pandemia por este virus fue reconocida el 23 de marzo del 2020, fecha en la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que el CSG la señala como una enfermedad grave y de atención

¹ Rosas Fregoso, Roxana, “El Derecho a la salud de los médicos en el servicio público” en Valdez Delgado, Daniel Octavio *et al.* (coords.), “México en tiempos de COVID-19”, en *Covid-19: Efectos Jurídicos de una pandemia*, México, UABC, 2020, p.115.

² 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, p. 265.

³ *Idem.*

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Covid-19: la pandemia, la humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer al coronavirus*, 2020, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/coronavirus.html>

⁵ *Idem.*

prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante la mencionada contingencia sanitaria.⁶

En el caso mexicano, como lo fue en este hemisferio, la pandemia tuvo un marco de distancia importante a los acontecimientos de Wuhan, tiempo necesario para generar una sinergia y organización entre el gobierno federal y el de las respectivas entidades federativas, sin embargo, no se articuló una coordinación fructífera, toda vez que se observó una comunicación deficiente entre estos dos sectores, ya que la información proporcionada sobre los contagios y defunciones, por mencionar un ejemplo, fue discrepante entre los gobiernos locales y la federación.

Lo anterior puso de relieve, la ausencia de canales de comunicación serios con las entidades federativas, particularmente en el momento más incipiente de la pandemia en nuestro país, donde se desplegaron estrategias de contención tardías y equivocadas, gestadas por el ejecutivo federal y la SSA a nivel federal.

A pesar de ello, reconocemos la gran actividad de las entidades federativas en distintos planos, como el sanitario, el social y el económico, para dar respuesta a las necesidades más urgentes de la pandemia en sus respectivas regiones.

III. DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, LA RESPUESTA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ANTE LA PANDEMIA

Los brotes de enfermedades infecciosas, en particular los que resultan de nuevos patógenos emergentes, se han incrementado significativamente en las últimas décadas. La más reciente, la pandemia del SARS-CoV-2, que produce la enfermedad del COVID-19, ha puesto en primer plano la ausencia de

⁶ 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, p. 104.

derechos humanos que detonan en carencias sociales no siempre evidentes, reconocidas, o atendidas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.⁷

En este sentido, una de las lecciones importantes de la pandemia de la influenza A/H1N1 de 2009 es el impacto desproporcionado que tuvo en grupos de estratos socioeconómicos bajos, con menores recursos e insuficiente información para prevenir la infección y sus consecuencias negativas.⁸

Las víctimas de violaciones de derechos humanos enfrentan un momento particularmente difícil, toda vez que el deterioro del pleno goce y ejercicio de estos derechos se ha agudizado en nuestro país; aunado a la pobreza y la desigualdad. La pandemia originada por el COVID-19, no sólo ha impactado en la salud de la población por la transmisión del virus, sino también en la economía de las personas, sus familias y la sociedad en su conjunto.⁹

Los derechos humanos, principalmente los de naturaleza económica y social, han sido mayormente violentados en el escenario pandémico actual en México. Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), como una categoría subsumida a los derechos humanos, derivan del principio de dignidad humana,¹⁰ pero a diferencia de otros derechos, los

⁷ Sánchez Rodríguez, Roberto *et al.*, *Poblaciones Vulnerables ante COVID-19*, México, COLEF, 2020, pp. 3-5.

⁸ Aburto, N. *et al.*, "Knowledge and adoption of community mitigation efforts in Mexico during the 2009 H1N1 pandemic", *American Journal of Preventive Medicine*, 2010, pp. 395-402.

⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Análisis Situacional en Relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, Informe de actividades 2020, <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=60072>

¹⁰ La dignidad humana, es el eje conceptual que conecta la moral del respeto igualitario de toda persona con el derecho positivo y el proceso legislativo democrático, de tal forma que su interacción puede dar origen a un orden público fundado en los derechos humanos. Véase, Habermas, Jürgen, *The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights*, *Metaphilosophy*, vol. 41, núm. 4, julio 2010, pp. 464-480.

DESCA se han identificado con obligaciones de cumplimiento progresivo de los Estados, lo que ha afectado su observancia y cumplimiento.¹¹

Esta tipología de derechos humanos es particularmente compleja ante las múltiples variables que implica su efectividad, que van desde la capacidad económica del Estado, hasta la voluntad política de los gobiernos para generar su desarrollo.

Mediante los DESCAs se protege *inter alia*, el trabajo de las personas, la seguridad social, y la salud. El reconocimiento de los DESCAs es relativamente reciente, en el ámbito internacional estos derechos se encuentran establecidos en diferentes tratados internacionales, uno de los cuales es el PIDESC del año 1966.

En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, estos derechos se encuentran reconocidos en el Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el caso mexicano, el fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 4o. constitucional, que refiere un importante número de derechos económicos, sociales y culturales.¹²

Para lograr la efectividad de diversos derechos económicos y sociales, como el derecho a la salud, a la seguridad económica, el derecho al trabajo, entre otros, ante la actual pandemia, las entidades federativas han realizado un trabajo legislativo y en materia de política pública altamente activo como hemos expresado.

En este marco, debemos precisar, que al tratarse de una situación de emergencia sanitaria, hace latente la fragilidad de los derechos humanos y su observancia por parte de las autoridades. En este sentido, la vulnerabilidad social se exacerba, principalmente tratándose de grupos en situación de desventaja, como las personas en situación de calle o las personas migrantes.

¹¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Artículo 4o. Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Centenario de la Constitución, CNDH-INEHRM, 2015, pp.13 y 14.

¹² *Idem.*

La vulnerabilidad representa un estado de debilidad, la ruptura de un equilibrio precario que arrastra al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos acumulativos. Uno de sus rasgos distintivos es la incapacidad de actuar o de reaccionar a corto plazo, involucrada principalmente a la satisfacción de necesidades y derechos.¹³

Atendiendo a la vulnerabilidad social y al accionar de los Estados ante la pandemia para proteger los derechos humanos sociales y económicos, podemos mencionar a manera de ejemplo el caso de la entidad federativa de Baja California, donde las condiciones particulares de vulnerabilidad en el municipio de Tijuana se estiman altas, comparada con las otras ciudades del Estado y del país, lo que posiblemente nos ayuda a entender el elevado número de personas infectadas por COVID-19 en esta región del país y el mayor número de muertes presentado hasta ese momento en este municipio.¹⁴

En esta línea, en el caso de emergencia sanitaria, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece dos previsiones relevantes y mínimamente esenciales en términos de cooperación con la federación que estimamos revisar. La primera, en el artículo 106 de la Constitución local, señala que el Estado vigilará y cooperará con el gobierno federal en la observancia de la higiene y seguridad pública, y la segunda, en el artículo 31 del mismo documento legal, que sostiene que en casos de urgencia notoria, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

En el ámbito económico, uno de los aspectos más afectados por la pandemia en Baja California, ha sido en los sectores de hospitalidad, transporte y manufactura automotriz. En el 2020 acumuló más de 32 mil empleos formales perdidos.¹⁵

¹³ Cfr. Forester, Jacques, “Invertir la espiral de la vulnerabilidad”, *Revista internacional de la Cruz Roja*, núm. 124, julio-agosto 2004, pp. 328 y 329.

¹⁴ Sánchez Rodríguez, Roberto *et al.*, *op. cit.*

¹⁵ Véase, *En BC se han perdido 32 mil empleos durante 2020: Coparmex Tijuana*, Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana), <https://coparmex.org.mx/en-bc-se-han-perdido-32-mil-empleos-durante-2020-coparmex-tijuana/>

Con relación a programas de asistencia social para grupos en situación de vulnerabilidad ante la pandemia, el municipio de Tijuana otorgó apoyos en especie a los albergues que alojan a personas migrantes, como parte de los movimientos migratorios nacionales e internacionales. Adicionalmente, en el 2020 se proporcionaron apoyos económicos a personas migrantes repatriadas para la compra de bienes de primera necesidad, cuya fecha de retorno no excediera los seis meses al día en que la persona solicitara el recurso.¹⁶

La mayoría de los gobiernos estatales en este marco de contingencia sanitaria, al igual que la entidad federativa mencionada, han realizado entregas constantes de despensas, ya sea directamente en los hogares, o en puntos de distribución estratégicos en donde la población pudiera acceder a estos beneficios.

Reconocemos los esfuerzos de las entidades federativas en aras de satisfacer necesidades básicas de la población, como la alimentación, a pesar de ello, estos programas no han garantizado los derechos sociales y económicos que hemos mencionado, ya que en diversos casos los programas estatales han sido desplegados sin coordinación con el gobierno federal, además de que han demostrado ser insuficientes, y no ser el camino para que las personas beneficiadas superen su condición de vulnerabilidad.¹⁷

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)¹⁸ anticipa aumentos preocupantes en la pobreza por ingresos, la pobreza laboral y el riesgo de que, en ausencia de políticas públicas

¹⁶ Véase, *Informe anual Acciones, Programas y Resultados en materia de derechos humanos*, xxiii Ayuntamiento de Tijuana, 2019-2021, https://www.tijuana.gob.mx/pdf/APR_DH_07-2021.pdf

¹⁷ Cejudo, G.M. *et al.*, *Federalismo en Covid: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?*, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, México, Versión 4, 27 de agosto de 2020, <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEncovid/>

¹⁸ Coneval, *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) en México*, México, 2020, p. 22.

orientadas a esta población, grupos de ingreso medio enfrenten condiciones de pobreza.

Los hogares en nuestro país, de acuerdo con el Coneval, dependen fuertemente de sus ingresos laborales (el ingreso por trabajo subordinado e independiente representa más de 50% del ingreso corriente total de los hogares) y cuatro de cada diez personas aún se encuentran en situación de pobreza (41.9% de la población).¹⁹

En este sentido, otros factores a considerar y que pueden agravar el contexto económico de la actual crisis sanitaria son: la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares, la precariedad laboral, los problemas de acceso al agua y de un adecuado hacinamiento. De igual manera, lo anterior impide la adopción generalizada de medidas preventivas y múltiples brechas de acceso a derechos sociales: salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social.²⁰

Estimamos que en relación con la protección de estos derechos, la respuesta, aunque enérgica por parte de las entidades federativas, se mostró desarticulada de la federación, “lo que ante esta crisis puede significar la implementación limitada o fallida de los programas sociales, de las medidas económicas o de las precauciones sanitarias y, con ello, dificultar la reactivación económica, agravar las desigualdades regionales, aumentar los niveles de pobreza y, finalmente, postergar la llegada de la ‘nueva normalidad’, y con ello la activación económica de las comunidades”²¹

Como hemos expresado, frente a esta pandemia en México, los derechos económicos y sociales se encuentran en una encrucijada, dado que las condiciones de pobreza de la población siguen en aumento, a pesar de la implementación de diversos programas sociales desde el ámbito de los gobiernos locales, y la falta de coordinación entre las entidades federativas y el gobierno federal impide la contención eficaz de estos estragos en el plano económico y social.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ Cejudo, G.M. *et al.*, *Federalismo en Covid: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?*, *cit.*

IV. FISURAS Y NUEVOS RASGOS DEL FEDERALISMO FRENTE AL VIRUS COVID-19

Es bien sabido que una de las características esenciales de la forma federal del Estado consiste en la división constitucional de competencias entre dos niveles de gobierno, es decir, entre los órganos de poder federal y los órganos de los poderes locales.²² Por lo que hace a la fórmula de distribución de competencias legislativas de estos órganos, su matriz se encuentra fundamentalmente en el artículo 124 del texto constitucional,²³ numeral que nos limitaremos a mencionar.²⁴

Por ende, el mandato constitucional exige el apego y prevalencia del modelo federal dual referido, en este sentido, el federalismo frente al COVID-19 en México presentó, en nuestra consideración, dos líneas claras en este contexto bicéfalo, en primer lugar, se destacó el gran activismo desplegado por las entidades federativas y en segundo término, se evidenció la falta de coordinación entre la federación y los Estados.

Sin duda, la primera es altamente positiva, ya que la actividad de los gobiernos locales se presentó de manera enérgica desde el inicio de la pandemia en México, las entidades federativas fueron reactivas a esta crisis sanitaria y con gran eficacia lograron satisfacer necesidades locales, como apoyos alimenticios a grupos en situación de vulnerabilidad.

El segundo aspecto, reflejó problemas encasillados en las prácticas de un federalismo centralista, fisuras evidentes en un modelo federal, que pusieron de manifiesto la falta de coordinación de los distintos órdenes de gobierno.

²² García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1984, pp. 234-236.

²³ Serna de la Garza, José María, *El sistema Federal mexicano, un análisis jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2009, pp. 57 y 58.

²⁴ En relación al artículo 124 constitucional y el complejo sistema de distribución de competencias legislativas en México, autores como Carpizo, han hecho estudios profundos sobre el mencionado tema de competencias, cuya naturaleza supera las intenciones de nuestra investigación. Véase *Idem*.

Este centralismo aniquiló la activación de canales de comunicación serios con las entidades federativas, particularmente en el momento más incipiente de la pandemia en nuestro país, donde se desplegaron estrategias de contención tardías y equivocadas, gestadas por el Ejecutivo federal y la SSA, a nivel federal como hemos apuntado previamente.

A partir de la premisa de un federalismo dual mexicano, las entidades federativas constituyen un presupuesto *sine qua non* para la existencia del Estado federal, puesto que solo pueden considerarse verdaderos Estados federales aquellos en cuya estructura coexisten entidades federadas dotadas de autonomía, esto como una de las dimensiones del federalismo dual.²⁵

Es verdad que la Constitución establece las facultades de los órdenes de gobierno en esta naturaleza dual, y el artículo 73 constitucional ordena ciertas competencias limitadas al ámbito federal que funcionan en una dinámica que nos manifiesta que la fórmula general de competencias establecidas en la Constitución opera con matices distintos en cada materia, por lo que se configuran e implementan de manera distinta.²⁶

De modo que tenemos un “federalismo estructurado por una firme y a la vez flexible armazón constitucional, donde es posible la existencia de diversas manifestaciones culturales, políticas y sociales que, funcionando en un ambiente propicio, tienen la oportunidad de exponer sus inquietudes y de expresar sus tendencias ideológicas que es en lo que consiste básicamente el pluralismo político”.²⁷

Bajo el argumento anterior, Dieter y Florian señalan que el federalismo en la actualidad debe cumplir con dos funciones: la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes (a la vez que la protección de las minorías por medio de la autonomía territorial) y la integración de sociedades heterogéneas, en la cual casi siempre se aspira a la integración económica,

²⁵ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa-UNAM, 2010, p. 72.

²⁶ Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo (s), El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 201.

²⁷ Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, p. 214.

aunque también la política y la militar al mismo tiempo que la autonomía sociocultural o política de los estados miembros o provincias.²⁸

El llamado a una naturaleza plural federalista, estriba en la integración de las sociedades mixtas desde la política, lo que entraña la inclusión de las entidades federativas en los grandes problemas nacionales para encontrar, de forma colegiada e integral, soluciones a estas realidades que trascienden a un esquema tradicional centralista, como es el caso de una emergencia sanitaria como la pandemia por el virus COVID-19.

De acuerdo con Armenta López, el federalismo “es el mejor continente para el florecimiento del pluralismo en cualquiera de sus vertientes, así como para la consecución de un régimen democrático basado en la diversidad cultural”.²⁹

Por tanto, es el federalismo un vehículo para alcanzar un contexto de pluralidad e inclusión de los diversos sectores de la población y del reconocimiento del rol de las entidades federativas como cuerpos políticos autónomos, con capacidad de decisión en sus propias regiones y en el ámbito de la federación en un entorno democrático auténtico.

En este orden de ideas, dentro de un esquema federal “el pluralismo puede constituirse en un factor importante que refleje la salvaguardia de la libertad política, mediante la confianza del establecimiento de reglas y principios en la Constitución como resultado del pacto de unidad federal”.³⁰

Un federalismo pluralista “implica la inclusión de otros elementos que son necesarios para su realización y que deberán estar previstos en el entramado constitucional, al que al propio tiempo, tendrá que ser producto de una cultura política idónea apoyada por las condiciones socioeconómicas adecuadas. Sólo de este modo los estados democráticos logran subsistir”.³¹

²⁸ Nohlen, Dieter y Grotz, Florian (eds.), *Kleines Lexikon der Politik, Pequeño diccionario de política*, 4a. ed., actualizada y ampliada, Múnich, Verlag C.H. Beck, 2007, pp.146-153.

²⁹ Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, p. 216.

³⁰ *Ibidem*, p. 215.

³¹ *Idem*.

Además del planteamiento del federalismo pluralista, la pandemia nos ha mostrado la necesidad de cooperación efectiva y de utilidad entre los Estados y la federación, ya que sin una coordinación eficaz entre estos dos órdenes de gobierno, los resultados generados por cada uno de ellos son tangenciales y discrepantes, lo que evidencia fisuras en un modelo de federalismo dual inclinado a un centralismo desmesurado.

Para llevar a buen puerto las problemáticas sociales se requiere que el gobierno central incluya a las entidades federativas en un plano de cooperación entre los dos órdenes, que conceda a los Estados un rol activo y relevante, para alcanzar fines comunes para la nación, es decir, no solamente un federalismo pluralista, sino también uno cooperativo.

V. LA NECESIDAD DE UN FEDERALISMO COOPERATIVO EN MÉXICO MÁS ALLÁ DE LA CRISIS SANITARIA

Estimamos que la actual pandemia ha desvelado con claridad, las deficiencias de un federalismo clásico y anquilosado, principalmente caracterizado por su tradición centralista, y su desdén por lo provincial, lo que históricamente ha incidido en la falta de coordinación de los órdenes de gobierno federal y estatal y la desatención de las necesidades y posturas de las entidades federativas, que han sido subestimadas e ignoradas en lo que respecta a problemáticas nacionales.

Según Faya Viviesca la paradoja del federalismo restrictivo con las entidades federativas, está vinculada a lo que él denomina como “centralismo periférico”, que implica que los gobiernos estatales están cada vez más dependientes del gobierno federal, un proceso así terminará por convertir a los gobiernos de los Estados en meros apéndices administrativos del ejecutivo federal.³²

Es por ello que es necesario y urgente la cooperación en un esquema federal de los Estados con la federación, que rompa con la cadena de dependencia

³² Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano, Régimen Constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2014, p. 256.

y de paso a un federalismo cooperativo, que se presenta como “un proceso práctico e innovador con altas posibilidades de una efectiva cooperación interpoderes, lo mismo en su sentido vertical que en su vertiente horizontal, sin que vulneren el equilibrio de la división de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y menos la estabilidad de la unión. De manera que reposa sobre principios constitucionales precisos y rigurosos y a los procesos políticos de las negociaciones y los acuerdos intergubernamentales, que exhiben bien la dinámica y la búsqueda de equilibrios variables”.³³

De acuerdo con Croisat, “desde una perspectiva científica la terminología federalismo cooperativo puede utilizarse para designar la búsqueda y aplicación de una cooperación intergubernamental para alcanzar fines comunes, tanto en materia económica como social y cultural a través de programas y de financiamiento conjuntos”.³⁴

El federalismo cooperativo también es definido como “un conjunto de medios utilizados por cada federación para responder a las mutaciones de nuestra época sin modificar la distribución constitucional de las competencias legislativas y de las fuentes de financiación”.³⁵

Bajo este análisis un federalismo de cooperación exige la prevalencia de los mismos esquemas constitucionales actuales, pero con la inserción de nuevos elementos a la narrativa constitucional que hagan posible una mayor integración y participación de las entidades federativas en el esquema federal.

En este sentido, el núcleo de una reforma al federalismo no se debe limitar a la distribución del poder público entre los órdenes del sistema de gobierno, sino principalmente a la transferencia de poderes de decisión hacia las comunidades.³⁶

³³ Vidal Perdomo, Jaime, *El federalismo*, Ediciones Rosaristas, Santa Fé de Bogotá, D.C., 1997, p. 66.

³⁴ Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, trad. María Torres, Barcelona, Hacer, 1995, pp.103 y 104.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Monreal Ávila, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 318 y 319.

Pues en la medida que el poder se disperse, y se incluya la diversidad social y el pluralismo político como elementos inherentes a la naturaleza del federalismo, “se germinarán los espacios suficientes para la participación de la sociedad en su conjunto en las decisiones generales y esto no es otra cosa que la democracia.”³⁷

Las entidades federativas tienen mucho que aportar en un esquema de federalismo de este tipo, toda vez que la diversidad de una entidad federativa no se limita únicamente a los contextos geográfico, político, cultural, demográfico, entre otros, sino al aspecto jurídico-constitucional que tendría que responder a esos escenarios, de lo contrario estaremos ante un federalismo ficticio.³⁸

Ahora bien, en relación con la posibilidad de las entidades federativas de realizar aportaciones legislativas que amplíen el espectro de los derechos humanos en sus respectivos ámbitos constitucionales locales, la SCJN ha sostenido que una Constitución estatal pudiera contener un catálogo de derechos humanos, concebidos como aquellos que “expresamente se reserva el pueblo” de dicha entidad.³⁹

Este reconocimiento de la SCJN abrió la puerta para la determinación de que la actividad legislativa de esta naturaleza no es una atribución exclusiva de la Federación, a través del órgano revisor de la Constitución, ni del presidente y el Senado de la República, explicitando que un constituyente local, un órgano de reforma constitucional o incluso el legislador estatal sí tienen competencia para emitir disposiciones sobre derechos humanos, con la posibilidad de desarrollar o ampliar su contenido, “las entidades federativas en principio pueden válidamente establecer normas relativas a los derechos humanos en sus constituciones locales.”⁴⁰

³⁷ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo cooperativo, referencia a los sistemas federales democráticos y a los sistemas falsifederales y antidemocráticos*, México, Porrúa, 2016, p.10.

³⁸ *Ibidem*, p.75.

³⁹ Controversia Constitucional 16/2000, del 9 de mayo de 2002, pp. 174-176.

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017, pp. 8 y 9.

De acuerdo con el más alto tribunal en México, “la facultad de las entidades federativas para regular derechos humanos es congruente con los fines del federalismo”.⁴¹ Las entidades federativas, al tener la oportunidad de legislar en estos menesteres, materializan uno de los fines principales del federalismo, lograr la satisfacción de los derechos de todas y todos sus habitantes, sin importar en la región donde se encuentren.

En este sentido, observamos la progresiva incorporación de las entidades federativas a realidades sociales urgentes, como la observancia de los derechos humanos, como precisamos, esta validación y participación de los gobiernos locales, en la función legislativa y en la toma de decisiones federales, debe realizarse en un entorno plural y democrático de cara al futuro, que genere un auténtico federalismo y no uno falso, en donde las entidades federativas puedan ser entes activos y gestores de cambio con el máximo apego a los parámetros constitucionales.

Sin duda, “un nuevo federalismo tiene que arrancar de las entrañas de la Constitución General de la República, solamente otorgando inmunidad constitucional en nuevas competencias constitucionales a favor de los Estados y de los municipios, será posible que estos sientan una plena dignidad y ejerzan una verdadera fuerza”.⁴²

En nuestra consideración, las entidades federativas deber tener un rol más activo en la conformación del federalismo actual, de acuerdo con Armenta López, es el momento de armar un nuevo escenario político en el que se revalore el papel que debe asumir el factor provincial.⁴³ Y se configure un “nuevo federalismo” sin el retiro y la adición de elementos en el sistema actual.⁴⁴

De acuerdo con Gagnon, el federalismo cuenta con ventajas o usos políticos, entre los que señala:

⁴¹ *Ibidem*, pp. 34 y 35.

⁴² Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 208.

⁴³ Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo cooperativo... cit.*, p. 11.

⁴⁴ Faya, Viesca Jacinto, *op. cit.*, p. 207.

- Manejo de conflictos: el conflicto es inherente al sistema federal y su naturaleza diversa, por lo que la federación debe ser capaz de generar incentivos para desarrollar acuerdos y vías para su expresión.
- Protección de las minorías y de intereses territoriales localizados: el sistema federal proporciona una estructura institucional para responder a problemas derivados de una situación multicultural.
- El federalismo contribuye a disminuir los niveles de tensión política, porque multiplica el número de arenas donde la negociación es posible.
- El federalismo propicia la innovación en la elaboración de políticas, esto es, en virtud de que la estructura federal genera oportunidades de experimentar y de aprender a nivel local, en relación con soluciones que se pueden trasladar a otras entidades federativas, de forma flexible e innovadora.⁴⁵

Con relación a lo anterior, debemos subrayar que la participación de las provincias es clave en la configuración de un esquema federal que redunde en beneficios para el país y sus regiones, aceptando su diversidad y propiciando vías de comunicación, no solamente para la resolución de conflictos como menciona Gagnon, sino también, para la inclusión de las provincias en la generación de propuestas que tengan un impacto positivo en el ámbito federal.

En este marco, consideramos que un aspecto sobre el que debemos reflexionar para efecto de adicionar nuevos elementos que cambien la narrativa del federalismo mexicano hasta nuestros días, y que colmen estas fisuras a las que nos hemos referido, es la necesidad de “la activación de un canal de comunicación efectivo entre las entidades federativas y la federación”.

En este sentido, no solamente se requiere activar diversos espacios dialógicos entre el gobierno central y los gobiernos locales, sino que deben definirse a partir de esquemas constitucionales claros, que precisen estas interacciones

⁴⁵ Gagnon, Alain-G., “The political Uses of Federalism”, en Burguess, Michel y Ganno, Alain-G., *Comparative Federalism and Federation*, Gran Bretaña, Harvester Wheatsheaf, 1993, pp. 18 y 19, en Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

y desarrollen de forma óptima esta comunicación para efecto de lograr un progreso conjunto del proyecto de nación.

Esto implica generar las modificaciones constitucionales que gesten esta dinámica de manera obligatoria, toda vez que el derecho mexicano únicamente regula la comunicación social de los entes de la administración pública con la población mexicana,⁴⁶ pero se abstiene de establecer un andamiaje normativo para regular y generar la comunicación entre los distintos órdenes de gobierno.

Lo anterior, con base en el respeto irrestricto a la Constitución federal, ya que el hecho de que se requiera modificar o adicionar elementos a la configuración del federalismo, de ninguna manera debe ser interpretado como dejar de observar sus bases constitucionales, que han sido funcionales hasta la actualidad.

Estimamos que la falta de comunicación efectiva entre las esferas locales y la federación, frecuentemente genera falta de transversalidad⁴⁷ en la observancia de derechos humanos, por mencionar un tema al que hemos hecho referencia en este trabajo, sin duda, la comunicación en este escenario pierde efectividad, principalmente por la falta de claridad en el uso de mecanismos de coordinación.⁴⁸

La transversalidad es un concepto que se utiliza en el ámbito de la administración pública para romper con los esquemas sectorizados o divididos,⁴⁹ como es el caso de nuestro federalismo dual.

⁴⁶ Véase, *Ley general de Comunicación Social, Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 2018.

⁴⁷ La transversalidad, en el plano de la administración pública se ha utilizado para la generación de proyectos integrales, vinculados a un ámbito temático o territorial concreto. Véase, Ramió 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*, 184-185, 2005, pp. 87-106.

⁴⁸ Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *op. cit.*, p. 197.

⁴⁹ Mora R. *et al.*, *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*, Barcelona, Ediciones del Serval, *passim*.

En la actualidad, las estructuras y dinámicas de funcionamiento de las administraciones públicas distan de favorecer dinámicas de funcionamiento transversal, a pesar de las exigencias del entorno social y económico.⁵⁰

Las entidades federativas merecen ser escuchadas en un contexto de diálogo, en aras de que sean incluidas en una dinámica de funcionamiento transversal, para que la comunicación entre las distintas formas jerárquicas redunde al final, en resultados para cada unidad gubernamental y para la federación.

VI. REFLEXIONES FINALES

En estas líneas analizamos al federalismo mexicano ante el contexto pandémico, principalmente revisamos el papel de las entidades federativas frente al virus SARS-CoV-2, así como las acciones que desplegaron los gobiernos locales para hacer efectivos diversos derechos humanos económicos y sociales que fueron afectados a la población de sus respectivas regiones, lo que incluyó el análisis del rol que han generado los Estados con la federación en esta interacción bifronte.

Este estudio nos permitió identificar diversos desafíos, fisuras y algunos nuevos rasgos del federalismo mexicano ante la actual crisis sanitaria, siendo los más importantes, el gran activismo desplegado por las entidades federativas y la falta de coordinación entre la federación y los Estados.

Sin duda, el primer aspecto es altamente positivo, ya que la actividad de los gobiernos locales, se presentó de manera enérgica desde el inicio de la pandemia en México, donde las entidades federativas fueron reactivas a esta crisis sanitaria y con gran eficacia lograron satisfacer necesidades locales, como apoyos alimenticios a grupos en situación de vulnerabilidad.

El segundo aspecto identificado, por otro lado, reflejó problemas encaillados en las prácticas de un federalismo centralista, que evidenció falta de coordinación de los distintos órdenes de gobierno. Este centralismo aniquiló la activación de canales de comunicación serios con las entidades federativas.

⁵⁰ *Idem.*

De estas ideas, subrayamos la importancia de un federalismo pluralista e inclusivo con las minorías y con las entidades federativas, y reflexionamos sobre la necesidad en nuestro país de un auténtico federalismo cooperativo y no uno de ficción, donde se brinde mayor importancia al factor provincial.

Expresamos que un federalismo de cooperación exige la prevalencia de los mismos esquemas constitucionales actuales, pero con la inserción de nuevos elementos a la narrativa constitucional que hagan posible una mayor integración y participación de las entidades federativas en el esquema federal.

El federalismo en México posee una tradición centralista, por lo que tiende a desdeñar la importancia de las entidades federativas en la solución de problemáticas nacionales, lo que históricamente ha incidido en la falta de coordinación de los órdenes de gobierno federal y estatal y la desatención de las necesidades y posturas de las entidades federativas, que han sido subestimadas e ignoradas en gran medida en lo que respecta al entorno federal.

Adicionalmente, sostuvimos que se requiere incorporar nuevos elementos a la narrativa del federalismo mexicano, que activen un verdadero federalismo cooperativo que rompa con la cadena de dependencia a lo central y genere una efectiva cooperación entre los diversos poderes de los distintos órdenes de gobierno, sin que vulneren el equilibrio de la división de poderes, con el propósito de alcanzar fines comunes.

Como elemento para adicionar al nuevo federalismo mexicano, priorizamos “la activación de un canal de comunicación efectivo entre las entidades federativas y la federación”. En este sentido, no solamente se requieren designar diversos espacios dialógicos entre el gobierno central y los gobiernos locales, sino que deben definirse a partir de esquemas constitucionales claros, que precisen estas interacciones y desarrollen de forma óptima esta comunicación para efecto de lograr un progreso conjunto del proyecto de nación.

Lo anterior implica generar las modificaciones constitucionales que gestionen esta dinámica de manera obligatoria, toda vez que el derecho mexicano únicamente regula la comunicación social de los entes de la administración pública con la población mexicana, pero se abstiene de establecer un andamiaje normativo para regular y generar la comunicación entre los distintos órdenes de gobierno.

Como apuntamos, un nuevo esquema de federalismo que active la comunicación efectiva entre las entidades federativas y el gobierno central se debe realizar con base en el respeto irrestricto a la Constitución federal, ya que el hecho de que se requiera modificar o adicionar elementos a la configuración del federalismo, de ninguna manera debe ser interpretado como dejar de observar sus bases constitucionales que han sido funcionales hasta la actualidad.

Finalmente, la pandemia puso de relieve en México la necesidad de un federalismo cooperativo que implemente sistemas constitucionales de comunicación, eficaces entre las esferas locales y la federación, puesto que frecuentemente la falta de coordinación entre las esferas del poder público, propicia la falta de transversalidad en la observancia de derechos humanos, por mencionar un tema al que hemos hecho referencia en este trabajo.

Sin duda, la comunicación en un escenario sectorizado y en presencia de una crisis sanitaria pierde efectividad, principalmente por un federalismo gris en lo que respecta al uso e implementación de mecanismos de coordinación y comunicación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aburto, N. *et al.*, “Knowledge and adoption of community mitigation efforts in Mexico during the 2009 H1N1 pandemic”, *American Journal of Preventive Medicine*, 2010.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Porrúa, UNAM, 2010.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo cooperativo, referencia a los sistemas federales democráticos y a los sistemas falsifederales y antidemocráticos*, México, Porrúa, 2016.
- Cejudo, G. M. *et al.*, *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, versión 4, 27 de agosto de 2020.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Análisis Situacional en Relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, Informe de actividades 2020.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Artículo 40. Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Centenario de la Constitución, CNDH-INEHRM, 2015.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) en México*, México, 2020.
- Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, trad. de María Torres, Barcelona, Hacer, 1995.
- Nohlen, Dieter y Grotz, Florian (eds.), *Pequeño diccionario de política*, 4a. ed. actualizada y ampliada, Múnich, Verlag C.H. Beck, 2007.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano, Régimen Constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 2014.
- Forester, Jacques, “Invertir la espiral de la vulnerabilidad”, *Revista internacional de la Cruz Roja*, núm. 124, julio-agosto 2004.
- Gagnon, Alain-G., *The political Uses of Federalism*, en Burgess, Michel y Ganno, Alain-G., *Comparative Federalism and Federation*, Gran Bretaña, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza, 1984.
- Habermas, Jürgen, The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights, *Metaphilosophy*, vol. 41, núm. 4, julio 2010.
- Informe anual Acciones, Programas y Resultados en materia de derechos humanos*, xxxiii Ayuntamiento de Tijuana, 2019-2021.
- Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo (s), El rompecabezas actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Monreal Ávila, Ricardo, *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 2004.
- Mora R. et al., *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*, Barcelona, Ediciones del Serval, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *COVID-19: la pandemia, la humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer al coronavirus*, 2020.

- 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

La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia

7

Flavia Freidenberg

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. INTRODUCCIÓN¹

La celebración de las elecciones es la condición *sine qua non* de la existencia de un régimen democrático (Schattschneider, 1964), por lo que la rutinización de estos procesos es fundamental para la supervivencia de este sistema político. Esta idea tan sencilla e importante fue cuestionada en algún momento por algunos gobernantes, actores políticos y sectores de la ciudadanía en el marco de la gestión de la pandemia del SARS-COV-2 (COVID-19) que ha vivido el mundo en los dos últimos años. La crisis sanitaria golpeó a las democracias latinoamericanas en momentos donde éstas ya estaban golpeadas, debido a la preexistencia de condiciones estructurales como la desigualdad, la inequidad, la desconfianza y la corrupción, pero también han supuesto una oportunidad

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos, en el marco del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, dirigido por Flavia Freidenberg y financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave del proyecto: IN302122].

para dar cuenta de la “capacidad de resiliencia” de los sistemas políticos, es decir, de la “habilidad de evitar una regresión sustancial en la calidad de las instituciones y prácticas democráticas” (Boese *et al.*, 2021).²

Si bien no todos los países tomaron las mismas medidas gubernamentales frente a la pandemia, ni tampoco lo hicieron al mismo tiempo, hubo cierto consenso implícito en la mayoría de los países de América Latina de acatar las recomendaciones de la OMS tras la declaración de la pandemia el 11 de marzo de 2020 respecto a la necesidad de impulsar políticas de confinamiento y distancia social para reducir el contacto físico entre personas y, con ello, las posibilidades de transmisión del virus, el número de contagios y la saturación de los sistemas de salud (Freidenberg y Saavedra Herrera, 2021).

En este contexto es que los países latinoamericanos debieron organizar elecciones, lo que ha supuesto desafíos a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales que han debido atender los cambios organizativos que les impuso esta nueva realidad y también a los partidos políticos quienes en muchos casos ya habían planificado sus estrategias y acciones organizativas de cara a movilizar el apoyo electoral.³ Si bien la reacción inicial fue de sorpresa, confusión e incluso extrañamiento respecto a qué hacer con las elecciones en un contexto pandémico, donde algunos países reprogramaron procesos⁴ y otros incluso cerraron instituciones claves como los Congresos; rápidamente se entendió que bajo ninguna circunstancia se podía suspender la democracia.

² La resiliencia democrática se mide a través de la pérdida de las características democráticas de los regímenes políticos ocurrida a raíz de la crisis pandémica. De manera cuantitativa, esta variable se puede medir a partir del Índice de Democracia elaborado por el Proyecto de Variedades de Democracia (V-DEM) (Coppedge *et al.*, 2021).

³ Se definen a los partidos políticos como “grupos políticos que participan en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular, compiten y cooperan con la intención de maximizar sus opciones de poder” (Sartori, 1992: 90).

⁴ En México se reprogramaron las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo, algo que no había ocurrido desde el fin de la Revolución (Rivera Velázquez, 2020: 21). Sobre este tema véase el trabajo de Javier Martín Reyes en este mismo volumen.

El principal riesgo que imponía la pandemia infecciosa a cualquier proceso electoral era la amplificación de los contagios.⁵ La responsabilidad que asumieron los órganos electorales, junto a otras autoridades gubernamentales, obligó a redefinir procedimientos, protocolos y formas de hacer las cosas de cara a la elección. De ahí que se diera un efecto difusión de ideas, que viajó rápidamente de un país a otro, gracias a las nuevas tecnologías, al intercambio de experiencias entre colegas de diferentes organismos electorales nacionales y al papel de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que acompañaron a las autoridades electorales a delinear estrategias de actuación frente a estos desafíos.⁶

En este contexto crítico, México enfrentó unas elecciones intermedias que se han convertido en las más grandes de su historia y que han supuesto una serie de retos logísticos y organizativos sin precedentes.⁷ El hecho de que el 30 de marzo de 2020 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo del CSG (la máxima autoridad en ese momento respecto a las decisiones relacionadas con la enfermedad), por el que se declaró la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) con el propósito de proteger la salud de las y los mexicanos, no fue una cosa menor. Supuso una serie de dilemas e

⁵ Los primeros casos de contagio en México se detectaron el 27 de febrero de 2020.

⁶ Diversas organizaciones internacionales (IIDH-CAPEL, Organización de los Estados Americanos e IDEA Internacional) han elaborado manuales de apoyo respecto a las consideraciones logísticas, políticas y económicas que debían tenerse en cuenta para organizar elecciones con integridad electoral en el marco de emergencias sanitarias.

⁷ Entre marzo 2020 y diciembre 2021, aun cuando algunas elecciones se suspendieron o reprogramaron, se realizaron veinte elecciones en trece países dando cuenta de la capacidad para realizar elecciones competitivas, libres y transparentes; de cómo los organismos electorales fueron aprendiendo a afrontar los desafíos organizativos surgidos por la pandemia; de cómo los partidos han podido adaptarse a nuevas condiciones para hacer campañas, y de cómo la ciudadanía ha aprendido a participar y debatir con sana distancia e, incluso, empleando las redes sociales (#ObservatorioReformas, 1978-2021).

incertidumbres, pero también de responsabilidades y compromisos respecto a *qué hacer, cómo hacerlo y cómo comunicarlo*.

El proceso electoral se enmarcó, además, en un momento clave del sistema de partidos mexicano dado que en las últimas décadas ha experimentado cambios sustantivos en relación con una mayor competitividad entre los partidos y un cada vez más significativo incremento del pluralismo político, desde un sistema de partidos hegemónico a otro de pluralismo limitado (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, 2016; Magaloni, 2006), aun cuando en la última elección se ha experimentado una cierta retracción de esos niveles orientados hacia la concentración del poder (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020) y también se han dado un decrecimiento de la confianza institucional (Cantú y Hoyos 2017). Si bien históricamente las transformaciones del sistema de partidos han sido resultado de variables institucionales y sus efectos sobre la competencia (Garrido de Sierra, 2016; Méndez de Hoyos, 2003), un elemento interesante del último proceso electoral de 2018 es que los cambios en la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos se debieron más a las decisiones estratégicas de la ciudadanía y no a cambios en las reglas electorales (Garrido de Sierra y Freidenberg, 2020).

El objetivo de esta investigación es describir y analizar los desafíos, las decisiones y los aprendizajes que enfrentaron las autoridades electorales, los actores críticos y la ciudadanía para celebrar las elecciones mexicanas de 2020-2021. Se trata de un estudio de caso en profundidad para evaluar la capacidad de resiliencia de la democracia en relación con los desafíos que supuso organizar elecciones en medio de una pandemia. A partir de información original recogida en una serie de bases de datos construidas para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioReformas); de las declaraciones de actores críticos en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”⁸ y del Monitoreo de Elecciones realizado de dicho proceso por el equipo del

⁸ El Ciclo fue una iniciativa académica organizada conjuntamente por la Línea de Investigación de “Crisis y Consolidación de la Democracias”, adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, desde abril a noviembre de 2021.

Observatorio, se responden a una serie de preguntas empírico-descriptivas respecto a cuáles han sido los problemas y dilemas que debieron enfrentar el órgano electoral administrativo (el INE), los partidos y la ciudadanía para poder celebrar estas elecciones en medio de una pandemia; cuáles son las decisiones y estrategias desarrolladas para hacer frente a dichos dilemas y los aprendizajes que surgieron buscando garantizar el derecho a elegir mientras se protegía la salud de las personas en condiciones de integridad electoral.

Mi argumento sostiene que, a pesar de la crisis de representación política y la creciente desconfianza en los partidos y la clase política, los órganos electorales y los actores políticos mexicanos pudieron procesar los desafíos que generó la pandemia y tuvieron capacidad de adaptarse, innovar y generar nuevas condiciones de gobernanza electoral y gestión de la política democrática una vez comenzado el proceso electoral. En este contexto crítico, las campañas electorales, la logística del proceso y la competencia política pudieron desarrollarse sin contratiempos, lo que da cuenta de la capacidad de resiliencia de la democracia mexicana y evidencia que, frente a crisis sistémicas, los actores y las instituciones tienen recursos, capacidades y habilidades aprehendidas que evidencian sus fortalezas.

En este sentido, México es un excelente caso para ejemplificar el modo en que las diferentes partes involucradas pudieron realizar las actividades y los procedimientos que exigía la celebración de elecciones cumpliendo los estándares de integridad electoral. Tras la incertidumbre inicial y a más de un año y medio del inicio de la crisis sanitaria y la postergación inicial de las elecciones estatales de Coahuila e Hidalgo,⁹ las instituciones, los partidos y la ciudadanía

⁹ El 1 de abril de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG83/2020 mediante el cual determinó ejercer la facultad de atracción a efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en los estados de Coahuila e Hidalgo. Dos días después, el 3 de abril de 2020 el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila hizo lo propio y emitió el acuerdo número IEC/CG/057/2020 por el que se determinaron, como medidas extraordinarias, la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral y aquellas relacionadas con el Proceso Electoral Ordinario 2020 con motivo de la contingencia sanitaria.

han sido capaces de darse nuevas reglas de juego y seguir operando institucionalmente en condiciones de constante riesgo sanitario. Esta capacidad de resiliencia evidencia que la democracia mexicana no estaba tan maltrecha y que todos estos aprendizajes suponen áreas de oportunidad que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento democrático.

La estructura de este texto incluye tres partes. Primero, se presenta un marco metodológico construido a partir de tres dimensiones que permiten explorar el modo en que un país enfrenta el desafío de organizar elecciones en medio de una pandemia. Se trata de identificar los dilemas organizativos, las medidas adoptadas y los aprendizajes que supuso este proceso traumático para las democracias, ya sea para la autoridad electoral, los actores políticos o la ciudadanía. Segundo, se realiza un estudio de casos en profundidad del proceso electoral mexicano de 2020-2021 para explorar estas dimensiones y evaluar en qué medida este sería un caso exitoso de resiliencia democrática. Finalmente, se presentan los resultados de la elección y una serie de argumentos respecto al modo en que estos procesos contribuyeron a la legitimidad, a la ciudadanización de las elecciones y el fortalecimiento de la democracia.

II. LOS DILEMAS, LAS DECISIONES Y LOS APRENDIZAJES DE HACER ELECCIONES CON INTEGRIDAD EN MEDIO DE UNA PANDEMIA

La celebración de elecciones en medio de una pandemia implicó una serie de desafíos, dilemas organizativos y aprendizajes, en particular, porque estos procesos debían realizarse en condiciones de integridad electoral, lo que incluye al menos tres elementos (Norris, 2013; 2014): (i) la realización de elecciones legítimas, dado que incorporan los valores de las normas globales basadas en acuerdos multilaterales, los convenios internacionales, tratados y leyes internacionales y, por tanto, respetan normas compartidas que se aplican universalmente a todos los países y tipos de regímenes; (ii) la (in)existencia de malas prácticas, que varían en relevancia de acuerdo con la gravedad de sus consecuencias, y (iii) el hecho de que debe cuidarse todo el ciclo electoral (no limitado a actos fraudulentos el día de las elecciones y sus secuelas).

Aun cuando una democracia requiere de elecciones, no acepta cualquier tipo de elecciones (Schedler, 2002; Levitsky y Way, 2004: 160; Diamond, 2004). Es más, puede incluso haber elecciones sin democracia (Levitsky y Way, 2004), dado que las elecciones generan legitimidad de origen, pero puede que haya reglas, comportamientos y prácticas que convivan con ellas, aunque no sean democráticas. La experiencia reciente (y no tan reciente) evidencia que las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente para definir a un sistema político como democrático (Freidenberg, 2013: 18) y que, a la vez, puede haber elecciones que convivan con irregularidades, malas prácticas y problemas de gobernanza electoral que condicionan su vitalidad (Hyde, 2011; Norris, Frank y Martínez, 2014; Birch, 2011).

El reto de celebrar elecciones íntegras en medio de una pandemia supuso además una serie de acciones concretas para resolver la tensión existente entre diversos derechos políticos y sanitarios, pero también la generación de confianza entre la ciudadanía y los actores políticos respecto a cómo se resolvían esos desafíos respetando condiciones de legalidad y legitimidad sistémica. Es más, las autoridades, los partidos y los actores críticos se enfrentaron inicialmente a una supuesta colisión de derechos, aunque rápidamente el consenso se orientó a que los Estados debían ser capaces de garantizar todos los derechos humanos en condiciones de integridad.

Estos problemas debieron ser abordados, cumplidos y resueltos por la autoridad electoral y legitimados ante los partidos y la ciudadanía, dado que los cambios se dieron incluso cuando ya estaban iniciados los procesos electorales. Cuando las elecciones son competitivas se convierten en el instrumento clave para prevenir la violencia y regular el conflicto social, dado que permiten seleccionar a quién accede a los cargos y, al mismo tiempo, son el instrumento que garantiza el ejercicio plural del poder y el respeto a los derechos humanos (Dahl, 1971). Precisamente, dos elementos definitorios de la democracia tienen que ver con el hecho de que las elecciones generen resultados inciertos y que se dé el cumplimiento de ciertos procedimientos establecidos previamente (Przeworski, 2019). En ese escenario, se deben respetar una serie de condiciones fundamentales como la certeza y previsibilidad en los procesos; la

garantía para el ejercicio del pluralismo, y las posibilidades de generar condiciones de competencia, competitividad y equidad en la contienda.¹⁰

Con el objetivo de analizar la celebración de elecciones en condiciones de integridad, en contextos pandémicos, esta investigación propone un marco analítico centrado en una serie de dimensiones relacionadas con esos dilemas, decisiones y aprendizajes que debieron enfrentar autoridades, partidos y ciudadanía. La primera dimensión tiene que ver con los diferentes dilemas organizativos como: a) cuáles son las medidas que el gobierno nacional o federal del país había adoptado (en qué medida se restringía la circulación de las personas o no, qué protocolos sanitarios se preveía para concentraciones colectivas, entre otros); b) quién tomaba las decisiones en la organización de la elección y medía su impacto respecto al proceso, y c) qué cambios normativos había que realizar para hacer frente a la celebración del proceso electoral (en relación con lo que ya estaba aprobado por la legislación electoral).

La primera dimensión supone evaluar decisiones legales, reformas político-electorales y actuaciones específicas de las autoridades administrativas y gubernamentales para la organización de las elecciones, la capacitación electoral, la aprobación de protocolos de bioseguridad y el modo en que se regulan que se deben hacer las campañas electorales, entre otros. Estas decisiones respecto a qué hacer con los procesos electorales debía tener en cuenta además lo que señalan las normas de integridad electoral, los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia respecto a las restricciones a los derechos políticos. De ahí la necesidad de generar condiciones de certidumbre al proceso a través de la definición de procedimientos y nuevas reglas para garantizar el ejercicio del sufragio en condiciones seguras y confiables (Fernández, 2021).

Una segunda dimensión está relacionada con el análisis de las decisiones y prácticas que llevaron a cabo los actores políticos y los partidos en su tarea

¹⁰ El hecho de que las elecciones sean competitivas supone una serie de virtudes como las de poner en discusión quién gobierna cada determinado período de tiempo; llamar la atención de las y los políticos sobre lo que piensa y necesita la ciudadanía y producir decisiones colectivas a partir de la suma de las preferencias individuales.

competitiva, tanto en relación con los procesos de selección de candidaturas, las campañas electorales, las estrategias digitales, así como al comportamiento antisistémico de algunos actores que no quisieron reconocer los resultados electorales; el modo en que los *incumbents* renovaron el apoyo electoral (o no), la alta judicialización de los procesos y en cuanto al modo en que las investiduras presidenciales intervinieron en la equidad de las elecciones. Este eje, el análisis se enfoca en las decisiones y las prácticas de los actores partidistas, con la intención de identificar los patrones cívicos de comportamiento que pueden destacarse, así como también aquellas malas prácticas que dificultan la democratización y que los actores no abandonan ni siquiera en contextos de crisis.

En una tercera dimensión se trata de evaluar el papel de la ciudadanía, buscando observar su comportamiento respecto a su participación política; si las elecciones permitieron una mayor inclusión de grupos que han estado excluidos de la representación, o si se elevaron los niveles de violencia política de género y violencia digital en los países analizados. Finalmente, se busca evaluar los aprendizajes que estos procesos generaron a partir de cómo se han resuelto los dilemas organizativos; cómo han actuado los partidos; cómo se ha comportado la ciudadanía en procesos electorales críticos.

III. LA GRAN ELECCIÓN

El contexto

El 6 de junio de 2021 más de 93.7 millones de personas estuvieron habilitadas para votar, unos 4.3 millones más con respecto a la elección de 2018; por unos 21 300 cargos en disputa, en más de 164 000 casillas de votación instaladas por el INE para la renovación de 500 diputaciones federales (300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional), la elección de 15 gubernaturas, de 1 063 diputaciones en 30 Congresos y de más de 1 923 presidencias municipales (INE, 2021a).¹¹ Este proceso, en el que estuvieron involucradas

¹¹ Se eligieron además a nivel local 2 057 sindicaturas, 14 222 regidurías y 204 concejalías.

las tres instituciones electorales centrales del sistema político mexicano, Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales supuso importantes desafíos de logística y coordinación respecto a cómo hacer para conciliar derechos fundamentales: el derecho a decidir y el de garantizar la salud en el marco de un sistema político democrático.¹²

Esta elección de medio periodo supuso en sí misma un gran laboratorio para evaluar los cambios del sistema de partidos en las últimas elecciones; las condiciones de la competencia y el modo en que diversas innovaciones institucionales permitieron avanzar hacia una democracia más equitativa e incluyente, independientemente de que se hicieran en medio de una pandemia.¹³ Primero, la posibilidad de aspirar a la reelección a nivel federal sin necesidad de renunciar a su cargo. Si bien la reelección legislativa estaba permitida desde la reforma constitucional de 2014; fue a partir de noviembre de 2020 que la Cámara de Diputados aprobó las disposiciones internas sobre la materia y, en diciembre de ese año, el INE emitió los lineamientos correspondientes (Medina Llanos *et al.*, 2021). Segundo, la exigencia de paridad de género en el registro de las gubernaturas, donde se debían postular al menos siete mujeres

Adicionalmente, se eligieron algunos cargos auxiliares: 22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías de juntas municipales, así como 299 presidencias de comunidades (Instituto Nacional Electoral, 2021a).

¹² En el marco jurídico mexicano tres son las instituciones responsables del proceso electoral federal: a) el Instituto Nacional Electoral, un organismo autónomo que prepara, organiza y conduce los procesos electorales federales en coordinación con los OPLES (Organismos Públicos Locales Electorales), que son los encargados de organizar las elecciones locales en los estados y en la Ciudad de México; b) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que es la autoridad jurisdiccional encargada de resolver de manera definitiva las controversias en materia electoral, y c) la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, que pertenece a la Fiscalía General de la República y procura la justicia en materia penal electoral.

¹³ También se había aprobado la prohibición de los funcionarios públicos de intervenir en el proceso electoral (Acuerdo INE 2021; artículos 41 y 134 de la Constitución) y la prohibición de usar recursos públicos, inducir al sufragio en centros religiosos y de culto, o pedir datos de la credencial para votar.

como candidatas a las quince gubernaturas en disputa.¹⁴ Tercero, la implementación de una serie de medidas de acción afirmativa para incluir grupos desfavorecidos en la representación política (como poblaciones indígenas y afros, personas de las diversidades sexo genéricas y personas con algún tipo de discapacidad)¹⁵ y acciones concretas contra la violencia política en razón de género, fruto de la aprobación de una serie de reformas en la materia en abril de 2021 (Freidenberg y Gilas, 2020). Cuarto, la incorporación del Sistema de Voto Electrónico por Internet como una opción adicional al voto postal para el ejercicio del derecho al sufragio desde el exterior en once gubernaturas, Diputación Migrante en la Ciudad de México y Diputación de Representación Proporcional de Jalisco.¹⁶

¹⁴ Esta medida fue aprobada por el Consejo General del INE en el Acuerdo INE/CG569/2020 y ratificada por el TEPJF en la Sentencia SUP-RAP-116/2020, que además vinculó al Congreso de la Unión y a los congresos estatales a regular esta medida de acción afirmativa para las elecciones de 2024, con el fin de contrarrestar la histórica subrepresentación de las mujeres en estos cargos (Vázquez Piñón y Vázquez Correa 2021). Los estados que eligieron gubernaturas son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.

¹⁵ Las medidas de acción afirmativa deben incluir personas indígenas, afro, con discapacidad y de la diversidad sexual [TEPJF SUP-RAP-121/2020 y acumulados] en el siguiente sentido: *personas con discapacidad*: ocho fórmulas de candidaturas en cualquiera de los 300 distritos federales; *personas indígenas*: fórmulas de candidaturas en veintiún distritos con mayor representación indígena, de las cuales once deben ser mujeres; *personas afro*: al menos cuatro fórmulas en cualquiera de los 300 distritos federales, más un puesto de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones y en los primeros diez lugares de la lista de manera paritaria; *personas de la diversidad sexual*: al menos en tres fórmulas en cualquiera de los 300 distritos más una de representación proporcional dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales y *personas migrantes*: una fórmula de candidaturas migrantes en los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones.

¹⁶ Esta medida cobijó a más de 32 mil residentes en el extranjero, entre los cuales el 66.8% optó por esta modalidad de voto (Organización de los Estados Americanos, 2021).

Los dilemas organizativos y las medidas adoptadas por la autoridad electoral

Las elecciones mexicanas supusieron una serie de desafíos relacionados con la logística organizativa, los cuidados sanitarios, los derechos de las personas enfermas, el calendario electoral, la manera de hacer campaña electoral (que asaltó el mundo digital, el cual no se encuentra regulado), la gestión de los horarios del día de la elección, el modo en que se garantiza la distancia física en los eventos y mítines, el uso de la tecnología en los procesos, la capacitación electoral a los miembros de casillas y la bioseguridad de las personas participantes en todas las etapas del proceso. En este escenario, el INE implementó medidas incluso antes que lo hicieran las autoridades sanitarias gubernamentales (Rivera Velázquez, 2020: 21), dado que debía generar acciones preventivas para la estructura organizativa del organismo.¹⁷

Asimismo, hubo que administrar elecciones, pero también gestionar la confianza hacia la autoridad electoral, dado que los embates se dieron desde diversos actores que buscaban cuestionar su legitimidad e incluso hacer implosionar el proceso (Córdova Vianello, 2021; Zavala 2021).

La responsabilidad que asumió el organismo electoral obligó a redefinir procedimientos y protocolos sobre cómo se desarrollaría la elección. De esta manera se aprobaron una serie de medidas sanitarias para prevenir contagios por COVID-19 durante el desarrollo de la jornada electoral y con relación a los diferentes procesos que suponen organizar una elección: capacitación, el día de la jornada electoral, los conteos, entre otros. Entre las medidas implementadas por

¹⁷ El 13 de marzo de 2020 el secretario ejecutivo del INE instruyó la aplicación de medidas de higiene, información y orientación sobre la epidemia en todos los centros de trabajo del Instituto. El 17 de marzo, la Junta General Ejecutiva acordó medidas administrativas y operativas para disminuir los riesgos de los trabajadores del Instituto, de los usuarios y de las personas involucradas en las actividades de capacitación respecto a los procesos de Coahuila e Hidalgo. El 22 de marzo de 2020 el INE anunció el cierre, a partir del día siguiente de los 858 módulos de atención ciudadana (MAC) en todo el país (Rivera Velázquez, 2020: 22).

el INE se encontraron: a) el uso de tapabocas obligatorio para electores y funcionarios de casilla (quienes además fueron dotados con una careta); b) las medidas de distanciamiento social; c) la aplicación de gel antibacterial y toalla desinfectante en la entrada de casilla; d) la verificación de la credencial de elector sin contacto físico; e) la aplicación de un líquido indeleble en el pulgar del y la votante; f) la sanitización de las casillas cada tres horas, entre otras (Vallejo, 2021).¹⁸

Esto implicó que los tiempos, los calendarios y los procesos cambiaran, afectando el principio de certeza que todo proceso electoral debe garantizar, de ahí la necesidad de que cualquier decisión de cambio de las elecciones fuera resultado del consenso entre las diversas fuerzas políticas y estuviera comunicada de manera transparente a los actores críticos y a la ciudadanía. Estos procesos se han dado además en un marco de fuerte incertidumbre (Tulio, 2020; Zavala, 2021).¹⁹ De este modo, cualquier decisión debía estar acompañada del apoyo de todas las fuerzas políticas, de gobiernos y de oposiciones, de autoridades y de ciudadanía (International IDEA, 2020). Más allá de las tensiones propias de cualquier proceso electoral, el caso mexicano dio cuenta del disciplinamiento de las fuerzas políticas y de la autoridad electoral detrás de un Comité Técnico que asumió el control de la elección; que fue el que marcó las necesidades, las medidas y el tipo de estrategia que debía llevarse a cabo para enfrentar la pandemia (Córdova Vianello, 2021). Además, no sólo se trató de

¹⁸ Los países que celebraron elecciones aprobaron diversos protocolos de bioseguridad que integran una serie de medidas para minimizar los riesgos de contagios a la hora de votar: a) uso obligatorio de mascarillas (Ecuador, República Dominicana); b) sana distancia que supone distancia física de al menos dos metros (Ecuador); c) franjas de horario por grupos (organizados por edad o en su caso por terminación del documento de identidad) (Ecuador); d) llevar la pluma desde casa (Ecuador); e) control de temperatura a la entrada del recinto electoral; f) pruebas PCR para observadores internacionales y para fiscales de los partidos políticos (Ecuador), y g) señalética informativa en cada recinto electoral con las medidas e indicando la dirección de circulación (Ecuador) (ver Informe CAPEL 2020; #ObservatorioReformas 2021).

¹⁹ “La pandemia nos tomó por sorpresa. Debimos aprender a cómo hacer frente a la pandemia y eso también implicó reinventarnos” (Zavala, 2021).

adaptar la normativa y armonizarla, sino también construir confianza en medio de la pandemia y también respecto a los ataques que vivió la autoridad electoral.

Las prácticas partidistas

Las campañas para las diputaciones federales iniciaron el 4 de abril de 2021 y finalizaron el 2 de junio del mismo año, fecha en que todas las candidaturas debieron suspender cualquier publicidad relacionada con sus plataformas políticas o con la posibilidad de solicitar el voto. La campaña electoral evidenció la presencia de “un gran elector”, que intervino activamente desde las conferencias matutinas impartidas desde el Palacio Nacional, denominadas como “mañaneras” fijando temas, estableciendo encuadres, señalando aliados y detractores, aun cuando la ley lo prohíbe explícitamente. A pesar del carácter federal de la competencia, la conversación mediática estuvo fijada nacionalmente, dando cuenta de la alta personalización y centralización de la política mexicana.

En esta ocasión, los partidos políticos nacionales tenían la posibilidad de formar coaliciones entre ellos para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa (MR).²⁰ En consecuencia, seis partidos decidieron agruparse en dos coaliciones parciales para competir por la mayoría de las gubernaturas y escaños en la Cámara de Diputados: por un lado, la coalición oficialista “Juntos Haremos Historia” (183 distritos) estuvo integrada por MORENA, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y, por otro lado, los partidos de oposición conformaron la coalición “Va por México” (219 distritos), integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD).

²⁰ De acuerdo con el instructivo aprobado por el Consejo General del INE (Acuerdo INE/CG636/2020), los partidos o agrupaciones nacionales pueden coaligarse bajo tres modalidades: coalición total (100 % de candidaturas en 300 distritos de MR), coalición parcial (al menos el 50 % de candidaturas en 150 distritos de MR) y coalición flexible (al menos 25 % de candidaturas en 75 distritos de MR).

Las estrategias partidistas aprovecharon una vez más la alta spotización; mucha presencia en territorio de los aparatos partidistas (a pesar de las condiciones de sana distancia impuestas por la pandemia)²¹ al mismo tiempo que se promovía una alta conflictividad en las redes sociales. Si bien hubo exigencias de medidas para las campañas y con ello los eventos y actos de campaña mantuvieron controles de sanitación y distanciamiento social; muchos militantes y dirigencias salieron igual a la calle y reprodujeron formas y prácticas tradicionales de contacto directo. En este sentido, las campañas priorizaron la comunicación personal, así como también las interacciones digitales y la enorme capacidad relacional de la mensajería instantánea, aunque no dejaron de hacer mítines, caminatas puerta a puerta y movilizaciones, sobre todo a nivel local.²²

Además, las campañas se desarrollaron en medio de un clima de inseguridad en el que varios candidatos y candidatas recibieron amenazas, intimidaciones o fueron víctimas de atentados contra sus vidas. Según cifras del Indicador de Violencia Política (IVP) de la Consultora Etelect, este proceso electoral ha sido el más violento en la historia con 782 agresiones globales contra políticos en las 32 entidades del país (en el 2018 se registraron 774). Del total de agresiones, 89 personas perdieron la vida (Rodríguez, 2021). Además,

²¹ El órgano electoral dispuso que en las reuniones o asambleas que se llevaran a cabo se respetaran los límites de asistentes determinados por las autoridades de salud correspondiente, asegurando medidas de sana distancia, uso obligatorio de cubrebocas, colocación de tapetes desinfectantes, escaneo de temperatura de las y los asistentes a través de un termómetro digital o infrarrojo, aplicación obligatoria de líquido o gel sanitizante con base alcohol de más de 70 % (para la desinfección de manos).

²² En un informe realizado por Campaigns & Elections (2020: 6), se identificaron al menos seis dimensiones donde la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19) ha tenido impacto sobre las campañas electorales, las que describen también lo que ocurrió en México, en particular, en aquellas actividades de contacto masivo (persona a persona): prospección y campo, recaudación de fondos, correo directo, publicidad digital, publicidad en televisión y los impactos en las empresas consultoras. Con más voluntarios y simpatizantes en casa, que siguen las pautas de distanciamiento social, existe una mayor oportunidad para que las campañas recluten simpatizantes y voluntarios para la tarea electoral (Campaign & Elections, 2020: 6).

el 35 % de las víctimas fueron mujeres y hubo un incremento del 80 % en los casos registrados de violencia política en razón de género, especialmente en los estados de Oaxaca y Veracruz (García, 2021).

La ciudadanía

Según el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), la participación ciudadana en el proceso electoral federal fue de 52.7 % (47'464,733 de votos en total), lo que representa un leve aumento respecto a la elección intermedia de 2015, cuya participación fue del 47 %. Este era uno de los grandes desafíos de la jornada, ya que la participación ciudadana no suele superar el 50% en este tipo de elecciones, con el agravante de que, en esta oportunidad, la pandemia podría desincentivar aún más la asistencia a las casillas de votación. El miedo al contagio era una realidad. Sin embargo, las medidas sanitarias, la confianza que pudo transmitir la autoridad electoral respecto a las condiciones de sanitización y el hecho de que hicieran elecciones concurrentes para diferentes cargos a nivel municipal, estatal y federal contribuyeron a superar este desafío.

IV. LOS RESULTADOS DE LA COMPETENCIA (MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA)

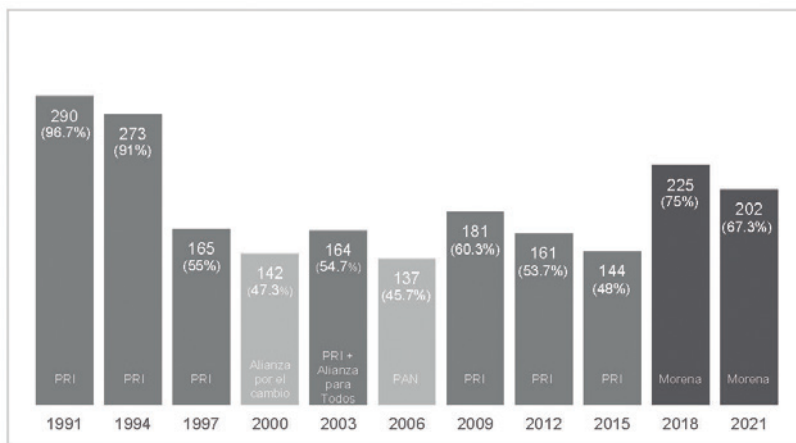
El proceso electoral fue una gran fiesta cívica, que renovó el compromiso de la ciudadanía con la democracia, a pesar de los casos de violencia política que se registraron en diferentes lugares del país. Los derechos fundamentales de poder elegir y de ser elegidos se pudieron conciliar con la garantía de derecho a la salud. Diversas cuestiones resultan claves en el análisis de esta elección intermedia. Lo que estaba en juego era —fundamentalmente— la mayoría de la Cámara de Diputados, así como también la capacidad de los partidos tradicionales de sobrevivir a sí mismos. Aun cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador no estaba en la papeleta, una mayoría veía esta elección como un referéndum a su gestión. De ahí que muchos quisieron ver una especie de

evaluación retrospectiva del gobierno de MORENA mientras otros esperaban que se cambiara la correlación de fuerzas en el Legislativo.

Los resultados evidenciaron que el Legislativo será un espacio mucho más plural de lo que era; que los partidos tradicionales se han recuperado un poco y que habría un regreso al “pluralismo moderado”, que se había visto alterado por los “chapulinazgos” posteriores a septiembre de 2018 y que lo habían llevado a cierta dinámica hegemónica. Unos y otros parecerían haber escuchado el mensaje del electorado que resulta claro: el poder supone equilibrios y se comparte, aunque los resultados legislativos y estatales reafirman la hegemonía del oficialismo. Una parte del electorado continúa apoyando a MORENA y sus aliados, aunque no con la mayoría que el gobierno esperaba ni tampoco le da un cheque en blanco. Otra parte ha votado por los partidos tradicionales, no porque olvidaran su incapacidad para resolver sus problemas de bienestar básico, sino como una oportunidad para generar alternativas que permitan regenerar la política.

Los datos dieron el triunfo al oficialismo, que pasó a contar con mayoría simple para impulsar algunas iniciativas en el Congreso, aunque se quedó sin fuerza suficiente para aprobar reformas constitucionales de mayor envergadura, para lo cual se requiere el respaldo de al menos dos tercios de las y los 500 legisladores. MORENA tuvo menos diputaciones de las que poseía en la integración anterior de la Cámara Baja ya que, actualmente, el partido del gobierno cuenta con 253 asientos. En comparación con 2018, MORENA obtuvo 202 distritos electorales, menos que los 225 que contaba en la legislatura anterior (gráficas 1 y 2). En tanto, la coalición opositora tuvo una importante recuperación al pasar de 147 asientos en 2018 a 205 en los últimos comicios.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE DISTRITOS EN LOS QUE EL PRINCIPAL PARTIDO O COALICIÓN
OBTUVO EL MAYOR NÚMERO DE VOTOS EN LAS ELECCIONES
DE DIPUTACIONES FEDERALES 1991-2021



Fuente: Freidenberg y Garrido de Sierra (2021).

Conocer cuántos partidos compiten en la política comparada, se puede medir a partir del cálculo del índice del Número Efectivo de Partidos (NEP),²³ lo que permite apreciar la fuerza de los partidos y cuántos escaños cuentan de una manera intuitiva y directa. El gráfico 3 ofrece dos métricas del NEP para el período 1991-2021: una calculada a partir de la proporción de votos obtenido por cada partido o coalición en las diez elecciones del período y otra con la proporción de curules obtenidos por cada partido al comienzo de cada legislatura de la Cámara de Diputados.²⁴ Mientras la línea gris revela un crecimiento sostenido del NEP

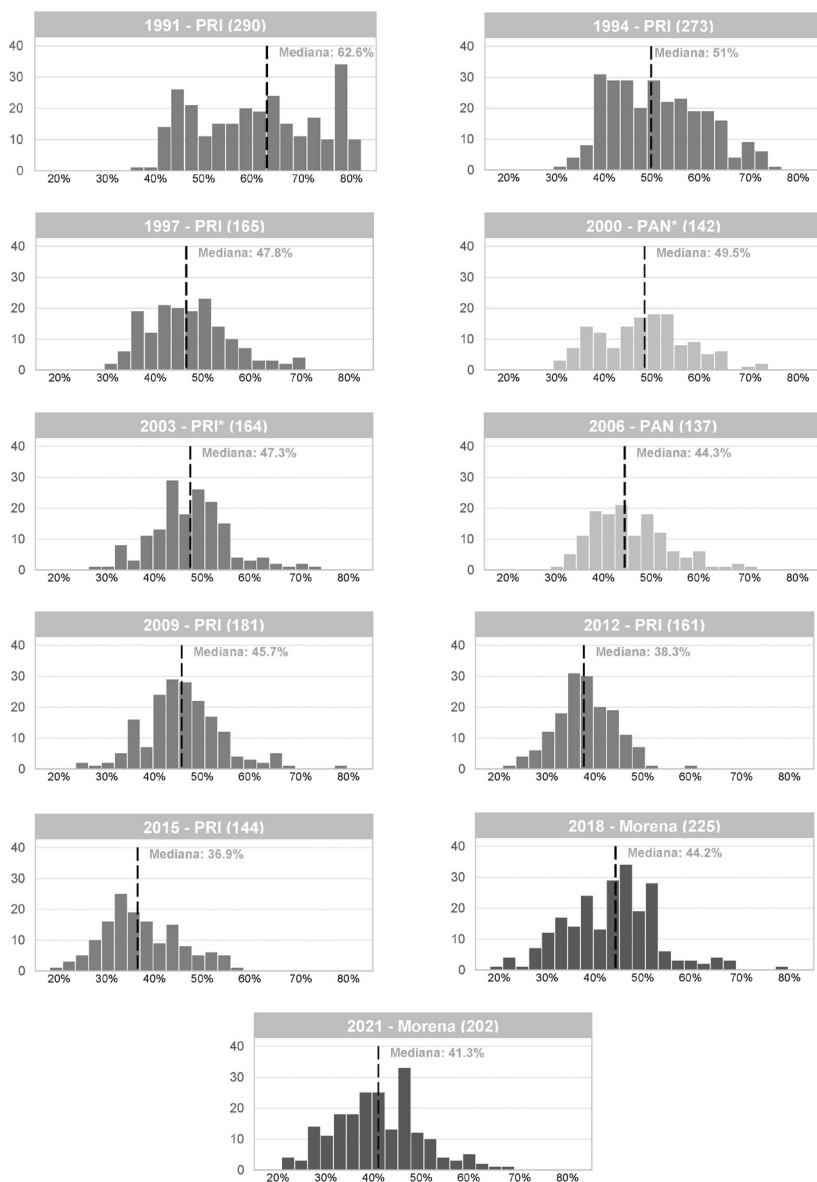
²³ La fórmula para calcular el Número Efectivo de Partidos propuesta por Laakso y Taagepera (1979) es la siguiente:

$$NEP = 1/\sum pi^2$$

En donde pi es el porcentaje de votos o escaños de cada partido.

²⁴ En esta investigación se usaron los datos de la Cámara Baja pues ofrecen mediciones más frecuentes (trece) que los del Senado de la República (siete) para el mismo período. Al calcular el NEP, se consideraron el total de diputaciones obtenidas por

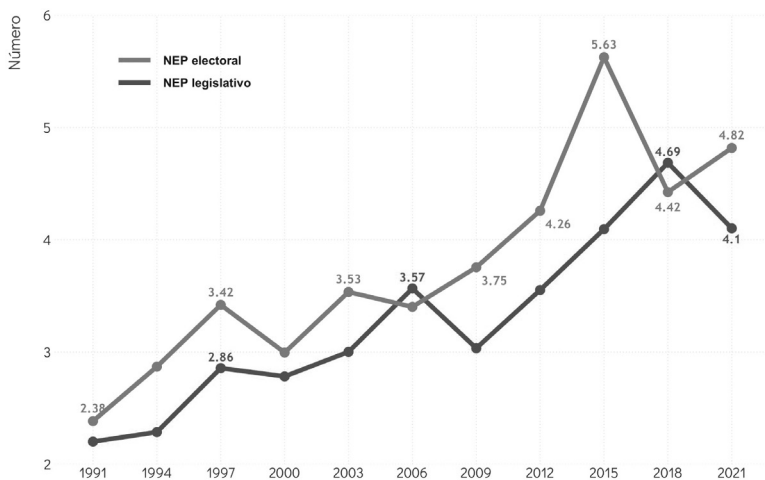
GRÁFICA 2
 PORCENTAJE DE VOTOS DEL PARTIDO O COALICIÓN QUE GANO MÁS DISTRITOS
 EN CADA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES FEDERALES 1991-2021



Fuente: Freidenberg y Garrido de Sierra (2021).

electoral entre 1991 y 2015, período en el que pasó de 2.38 a 5.56. Sin embargo, en la elección de 2018 se redujo a 4.35, volviendo a subir para 2021. La línea azul ilustra que entre 1991 y la primera medición de 2021 el NEP legislativo a través de los escaños creció de manera casi continua, pasando de 2.2 a 4.1 en el período analizado. En cualquier caso, la comparación entre 2018 y 2021 resulta muy interesante dado que hay un creciente pluralismo electoral en el último proceso, aunque luego se ve reducido en la integración de la Cámara debido al efecto del sistema electoral.

GRÁFICA 3
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELECTORAL Y LEGISLATIVO, 1991-2021



Fuente: Freidenberg y Garrido de Sierra (2021).

Como se ha mencionado previamente, la figura de reelección legislativa a nivel federal fue una innovación para esta elección. De acuerdo con @Integralia_Mx, el 89.6 % de los legisladores manifestaron su intención de reelegirse, pero sólo 187 fueron postulados por sus partidos. Finalmente, 102 candidatos/as lograron reelegirse para un nuevo periodo legislativo en la Cámara de Diputados. En esta elección también hubo un gran avance en materia de inclusión política de las minorías y grupos subrepresentados. Gracias a las reglas

cada partido político representado en la Cámara de Diputados, sin importar si eran de mayoría relativa o de representación proporcional.

de la paridad, la Cámara de Diputados quedó integrada de manera paritaria. Adicionalmente, sesenta fórmulas por MR ingresarían a la Cámara baja gracias a las acciones afirmativas para candidaturas indígenas, afromexicanos, personas con alguna discapacidad y para la comunidad LGBTI; a lo que habría que sumar las curules plurinominales para estos sectores de la población.

A diferencia de la elección legislativa, el triunfo de MORENA en las gubernaturas fue contundente, así como en los Congresos estatales.²⁵ Consiguió once gubernaturas de las quince que estaban en disputa, aunque perdió su bastión histórico: la Ciudad de México.²⁶ Con ello, seis entidades serán gobernadas por mujeres (Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero y Tlaxcala), lo cual es un hito en un país que sólo ha tenido siete gobernadoras en toda su historia. Este avance en la representación posiblemente cambiará el juego político y pondrá luz sobre las demandas de un movimiento amplio de mujeres que ha estado muy activo exigiendo más espacios de representación y que ahora también exigirá más políticas feministas. Este proceso además ha servido para evaluar la democracia paritaria; las reformas respecto a la inclusión de personas indígenas, afro, migrante, con discapacidad y de diversidad sexual, que han llevado a las listas más progresistas de la historia, y también

²⁵ Los resultados de las elecciones locales dan cuenta de que el oficialismo y sus aliados (MORENA, PVEM y PT) pasaron a controlar diecinueve congresos estatales: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz; mientras que las demás fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD) tendrán el mayor porcentaje de legisladores y legisladoras en Durango, Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Coahuila y Chiapas (Uribe Mendoza, 2021).

²⁶ MORENA sufrió un fuerte revés en las elecciones locales de la Ciudad de México ya que perdió cuatro de las once alcaldías donde gobernaba el partido de gobierno y donde además este ha sido su bastión histórico. Los resultados dieron a la coalición oficialista “Juntos Haremos Historia” (MORENA, PT y PVEM) el control de Iztapalapa, Tláhuac, Gustavo Madero, Iztacalco, Venustiano Carranza, Xochimilco y Milpa Alta. Entretanto, la coalición opositora “Va por México” (PAN, PRI y PRD) se quedó con las alcaldías de Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Tlalpan y Magdalena Contreras (Uribe Mendoza, 2021).

la poca capacidad de las recién aprobadas leyes contra la violencia política en razón de género para desincentivar la violencia política.

V. APRENDIZAJES

La realización de las elecciones supuso una serie de importantes aprendizajes de cómo hacer elecciones en tiempo de pandemia, para las autoridades electorales, para los partidos políticos y para la ciudadanía; además contribuyeron a pensar en perspectiva comparada respecto a cómo afrontar estos desafíos. El primer aprendizaje fue que las elecciones no pueden suspenderse ni (re)programarse indefinidamente. A pesar de la pandemia y de los ajustes de la gobernanza electoral, México evidenció su capacidad de reinventarse para organizar elecciones en condiciones de integridad, y garantizar, al mismo tiempo, el derecho a la salud y el derecho al voto. Además, pudo hacerlo cumpliendo con una serie de condiciones básicas como el que sean libres, plurales, competitivas y transparentes.

El segundo aprendizaje tiene que ver con desmontar ese mito de que existe una “colisión de derechos” entre el derecho a la salud y el derecho a elegir, y de que uno está antes que el otro. Eso no es cierto. ¿Cómo puede pensarse que uno es anterior al otro? ¿Cómo imaginar que hay un conflicto entre ambos? La salud y poder elegir son derechos humanos fundamentales (Fuchs, 2020). El Estado debe garantizar ambos derechos, adoptando las medidas necesarias para proteger la salud de la ciudadanía que participe en los comicios. No es cierto que haya prioridad de uno sobre otro y que es justificable suspender alguno en aras de garantizar el otro. Los dos son importantes e indispensables para el funcionamiento del Estado democrático. Además, la propia experiencia de México evidenció que las elecciones —organizadas con el apego a las medidas sanitarias— no ponen en peligro la salud de la ciudadanía, pues los ejercicios electorales no han estado asociados con un incremento de los contagios por SARS-COV-2 (COVID-19).

Otro aprendizaje importante tiene que ver con el derecho de los votantes que están enfermos y que no pueden acceder a votar el día de la elección o,

en caso de asistir con algunos síntomas, el modo de garantizar que puedan votar sin exponer al contagio a otros grupos. Este desafío debe ser de atención prioritaria porque —en ninguna circunstancia— el Estado puede prohibir a una persona ejercer su derecho a la participación política. Si bien cualquier intento de un gobierno de extender su propio mandato debe ser evitado, el aprendizaje frente a la crisis sanitaria da cuenta de la necesidad de repensar cómo hacer las elecciones que 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.

Además, aunque “no se trata de poner los derechos al servicio de la tecnología”, como bien señaló el Magistrado uruguayo Wilfredo Penco,²⁷ la nueva realidad desafía la gobernanza electoral, la integridad de los procedimientos, el modo de trabajar y organizarse de los partidos, la manera en que la ciudadanía puede participar de manera telemática en los procesos electorales y el modo en la que el Estado facilita el ejercicio de los derechos a la ciudadanía. Y esa nueva realidad es también un laboratorio que servirá para poner a prueba nuevas formas de hacer política y de organizar elecciones que, sin afectar la confianza ciudadana, faciliten el ejercicio de derechos políticos y el trabajo de las autoridades electorales. Con todo, resulta claro que la pandemia no sólo trajo consigo retos mayúsculos para partidos y autoridades electorales, sino que planteó un escenario fértil para la creatividad y la innovación democrática.

El cuarto aprendizaje tiene que ver con el fortalecimiento de las autoridades electorales, quienes en contextos tan críticos han tenido que sortear todo tipo de amenazas discursivas (y de las otras) respecto al calendario electoral y desarrollar mecanismos (formales e informales) para evitar las influencias de sectores que en el fondo pretenden implosionar el proceso. Los reclamos para que se atrasen o se suspendan los comicios se han oído en casi todos lados, con particular fuerza en países como Ecuador o Perú e incluso, llegaron a ser

²⁷ Declaraciones tomadas del Conversatorio núm. 3: “Elecciones 2020 en camino: la experiencia latinoamericana”, organizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México y realizado el jueves 28 de mayo de 2020.

exitosos en Chile, donde se retrasaron las elecciones debido al alza en los contagios o en Paraguay donde los comicios se postergaron por un año.

A pesar de estos aprendizajes, las nuevas condiciones que ha generado la pandemia también pueden suponer riesgos como los de una mayor personalización de la política; mayores niveles de clientelismo y beneficios particularistas al partido en el gobierno que pueda verse compensado por el electorado al estar tomando decisiones difíciles en medio de una crisis sistémica. El caso mexicano no ha ido en ese sentido —por el momento—, pero eso no quiere decir que no pudiera llegar a ocurrir. Es cierto que existen desventajas para los partidos de oposición respecto a las respuestas que no pueden o no tienen cómo dar, por no contar con los mecanismos de control y expresión de ideas adecuados cuando hay que tomar decisiones difíciles. No obstante, la pandemia podría también ser una oportunidad para que los partidos políticos incrementen y movilicen a sus simpatizantes para campañas *on line* y espacios de conversación más cotidianos, de tal manera que incrementen las oportunidades de rendición de cuentas y transparencia de sus decisiones.

VI. CONCLUSIONES

En un contexto marcado por la pandemia, la violencia, la desconfianza institucional y la polarización política, México llevó a cabo las elecciones intermedias más grandes y complejas en la historia del país. El INE tuvo un papel fundamental a lo largo del proceso no sólo por los desafíos logísticos que supuso organizar una elección de estas características, sino también por las presiones y señalamientos que tuvo que enfrentar de parte de la presidencia de la República y del partido de gobierno. A pesar de ello, la autoridad electoral supo comportarse como debe hacer un árbitro electoral y sortear la situación para cumplir con sus funciones legales en términos de regular el proceso electoral federal y la participación ciudadana.

El contexto político e institucional en el que se llevaron a cabo las elecciones, la capacidad de las instituciones electorales de adaptarse a un nuevo contexto, la necesidad de modificar las reglas electorales, el modo en que

los partidos, las candidaturas y la ciudadanía decidieron involucrarse en dichos procesos, exigió que todos los actores políticos desplegaran distintas estrategias adaptativas —que incluso los enfrentó a sus propias limitaciones— pero también desarrolló capacidades alternativas respecto a sus fortalezas. Como lo señaló Fukuyama (2020), “la pandemia ha sido una prueba de estrés político global”. La crisis evidenció la capacidad de las instituciones autónomas (como los organismos electorales) para proporcionar soluciones, aprovechando los recursos disponibles en el proceso; innovando en la medida de lo posible en situaciones de alta incertidumbre; haciendo pedagogía hacia la ciudadanía respecto a los cambios que se estaban impulsando (Zavala, 2021) en medio de dinámicas de solidaridad y confianza colectiva.²⁸

Como en otros países latinoamericanos (Tulio 2020; IIDH CAPEL 2020), los órganos electorales mexicanos enfrentaron la pandemia en ese contexto de alta incertidumbre y, de una u otra manera, evidenciaron su capacidad de adaptación para realizar las actividades y procedimientos electorales.²⁹ Así como la pandemia ha traído consecuencias negativas, también ha evidenciado elementos positivos.³⁰ Las instituciones han sorteado los obstáculos logísticos; los partidos han hecho campaña, la ciudadanía ha votado y contado los votos sin que se incrementaran los contagios. Todos aprendieron a procesar los cambios en las reglas de juego y los procedimientos, incluso una vez comenzado el proceso electoral. Esta capacidad de adaptación ha dado cuenta de las fortalezas y habilidades institucionales para trabajar en contextos de incertidumbre y de la capacidad de los actores críticos y la ciudadanía de asimilar las exigencias institucionales.

²⁸ “Los países con gobiernos capaces y legítimos se enfrentarán relativamente bien y pueden adoptar reformas que los hagan aún más fuertes y resistentes, facilitando así su rendimiento superior futuro. Los países con capacidad estatal débil o liderazgo deficiente estarán en problemas, estancados, sino empobrecidos e inestables” (Fukuyama, 2020).

²⁹ Sobre las implicaciones de la organización de las elecciones en América Latina véanse los cinco fascículos publicados por IIDH-CAPEL, <https://www.iidh.ed.cr/>

³⁰ Fukuyama (2020) también ha señalado además que, si bien una crisis sanitaria como la que ha vivido el mundo puede ocasionar efectos negativos, la pandemia también puede producir resultados positivos.

La democracia mexicana ha evidenciado una vez más su capacidad de resiliencia y de poder garantizar los derechos humanos fundamentales con relación a la salud, así como a la oportunidad de ejercer la voz pública y el control político a través de las elecciones. Esto supone que no sólo estamos ante un “mínimo indispensable de democracia”, es decir, que no sólo se cumplen una serie de derechos que conjuntamente definen lo que habitualmente se llama “democracia electoral” (Munck, 2010: 151), sino que se está ante una democracia que puede hacer frente a los retos y a las crisis que enfrenta. De ahí que la democracia mexicana haya dado cuenta de su fortaleza frente a esta crisis que hace suponer, como ha señalado Beltrán Miranda (2020: 17), que “las elecciones han cambiado para siempre”.

La ciudadanía mexicana fue la gran vencedora de estas elecciones. Si bien cada proceso supone un gran esfuerzo de logística e inversión de tiempo y recursos por parte de las autoridades electorales —como en muy pocos lugares del mundo—, los verdaderos protagonistas de la jornada han sido las ciudadanas y los ciudadanos que durante semanas previas al día “D” se han ido preparando para recibir los votos de sus vecinos en los procesos de capacitación y que ese día salieron a votar y contaron los votos. Por unos días abandonan su condición de espectadores para convertirse en gladiadores de la contienda: se informaron y capacitaron, prestaron sus patios y cocheras para las casillas, recibieron los paquetes electorales en sus casas y construyeron, con sus decisiones individuales, resultados colectivos. Y, además, en esta ocasión, más de la mitad de la lista nominal decidió participar e hizo largas filas para ejercer su voto en medio de la pandemia. Estos simples actos, que ponen a la ciudadanía en el centro de la ecuación, son los que dan sentido a la convivencia democrática.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos mexicano: ¿Una Historia sin fin?”, en Freidenberg, Flavia, (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. Ciudad de México:

- Instituto Nacional Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- Beltrán Miranda, Yuri Gabriel, “Salvar las elecciones”, *Revista Voz y Voto* 327, mayo, 2020, pp. 17-20.
- Birch, Sarah, *Electoral Malpractice*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Boese, Vanessa A. *et al.*, “How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization*, 2021, <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Campaign & Elections, “COVID-19 and the Political Campaign Industry. Navigating the 2020 Cycle”, Washington D.C., 2020.
- Casas Zamora, Kevin, “La democracia en América Latina: mejor de lo que suena”. *The New York Times*, 28 de septiembre, 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html>
- Cantú, Francisco y Hoyo, Verónica, “México 2016: El declive de la confianza institucional”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 37, núm. 2, 2017, pp. 493-518.
- Coppedge, Michael, *et al.*, “V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10”, *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, 2021, <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>
- Córdova Vianello, Lorenzo, Participación en la Mesa 1 “Adecuaciones normativas para la organización de elecciones en tiempos de pandemia”, en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”, organizada por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 26 de abril, 2021.
- Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.
- Diamond, Larry, “Elecciones sin democracia: los regímenes híbridos”. *Estudios Políticos*, Medellín, vol. 24, enero-junio, 2004, pp. 117-134.
- Fernández, Cristóbal, “Elecciones en pandemia”, *Blog de la Revista Voz y Voto*, 2021, <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer/178Elecciones-en-pandemia>

- Freidenberg, Flavia, “La calidad de las elecciones en América Latina”. *Mundo Electoral*, año 6, núm 18, 2013, <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=1138>
- Freidenberg, Flavia, “La gestión política de la pandemia Covid-19: tensiones y oportunidades democráticas”, en González, Nuria *et al.* (eds.), *Opiniones Técnicas sobre Problemas Nacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Freidenberg, Flavia y Garrido de Sierra, Sebastián, *Las transformaciones del sistema de partidos mexicano: entre la estabilidad hegemónica y las presiones pluralistas*, (documento en elaboración), Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, 2021.
- Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, “La democracia en tiempos de pandemia en América Latina”, *La democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2021, pp. 287-331.
- Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina, *Violencia política contra las mujeres y armonización legislativa multinivel en México*, (documento de Trabajo), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 202, 2020, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6097/2.pdf>
- Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, “La democracia en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, vol. 30, núm. 1, julio, 2020, 1-42, https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_1
- Fuchs, Marie-Christine, “El coronavirus en América Latina ¿Oportunidad o amenaza al Estado de Derecho?”, (documento de trabajo) KAS Bogotá, 2020, https://www.kas.de/documents/271408/4627511/2020_covid+Lateinamerika_esp+%28final%29.pdf/bb492cee-d5b9-1f10-73d8-92abffa0ef7d?version=1.0&t=1588863456407
- Fukuyama, Francis, “The Pandemic and Political Order”. *Foreign Affairs*, julio-agosto, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
- García, Carina, “Los casos de violencia política contra las mujeres incrementan 80% en campañas”, *Expansión*, mayo, 2021, <https://politica.expansion.mx/>

- mexico/2021/05/10/los-casos-de-violencia-politica-contra-las-mujeres-incrementan-80-en-campanas (consultado el 11 de mayo del 2021 a las 22:00 horas).
- Garrido de Sierra, Sebastián, *La reforma definitiva. ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?*, Ciudad de México, CIDE, 2019.
- Garrido de Sierra, Sebastián y Freidenberg, Flavia, “El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018”. *Política y gobierno*, vol. 27, núm. 2, II semestre, 2020, 1-22.
- González Díaz, Marcos, “Elecciones en México: 3 claves para entender la importancia de las intermedias, los comicios más grandes en la historia del país”, *BBC News Mundo*, junio, 2021, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57354378> (consultado el 5 de junio del 2021 a las 22:00 horas).
- Hyde, Susan D, *The pseudo-Democrat vs Dilemma*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.
- IIDH-CAPEL, *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2020.
- International IDEA, “Elecciones y COVID-19: lecciones de América Latina”, publicado el 18 de junio, 2020, <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>
- IRI, “Covid-19 Crisis Threatens Democracy, Leading World Figures Warn”, publicado el 25 de junio, 2020, <https://www.iri.org/resource/covid-19-crisis-threatens-democracy-leading-world-figures-warn> (consultado el 13 de julio de 2020, 18:52 horas).
- Instituto Nacional Electoral, “Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021”, *Instituto Nacional Electoral*, 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx> (consultado el 7 de junio del 2021 a las 22:00 horas).
- Instituto Nacional Electoral, “Concluye INE fiscalización de precampañas y obtención de apoyo ciudadano de aspirantes a candidaturas independientes 2020-2021”, *Central Electoral*, 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/03/25/concluye-ine-fiscalizacion-de-precampanas-y-obtencion-de-apoyo-ciudadano-de-aspirantes-a-candidaturas-independientes-2020-2021/> (consultado el 7 de junio del 2021, 2:00 horas).

- Laakso, Markku y Taagepera, Rein, "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, 1979, 3-27.
- Levitsky, Steven y Way, Lucas, "Elecciones sin democracia: El surgimiento de los regímenes autoritarios competitivos". *Estudios Políticos*, Colombia, vol. 24, enero-junio, 2004, pp. 159-176.
- Magaloni, Beatriz, *Voting to Autocracy Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Medina Llanos, Oscar *et al.*, "Reelección legislativa local en 2021 (parte I)", *Nexos*, junio, 2021, <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/06/reeleccion-legislativa-local-en-2021-parte-i/> (Consultado el 7 de junio del 2021 a las 22:00 hrs.)
- Méndez de Hoyos, Irma, "A preliminary framework to analyze the quality of elections in Latin America: Mal Practices in Presidential Elections 2006-2012", ponencia presentada en el VII Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina, Oporto, 12-15 de junio, 2013.
- Munck, Gerardo, "Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación". *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 3, 2010, pp. 573-597.
- Norris, Pippa *et al.*, "Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset". *Political Science & Politics*, vol. 47, núm. 4, octubre, 2014, pp. 789-798.
- Norris, Pippa, "The new research agenda studying electoral integrity". *Electoral Studies*, vol. 32, 2013, pp. 563-575.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 1978-2021. Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Organización de los Estados Americanos, <https://reformaspoliticas.org>
- Organización de los Estados Americanos, "Informe Preliminar de la Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones federales y locales en México", OEA, 2021, <https://www.oas.org/es/> (consultado el 9 de junio del 2021, 22:00 horas).

- Organización de los Estados Americanos, *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia*. Washington, D.C., Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, 2020.
- Pozas-Loyo, Andrea, “On the Possible Legal and Political Effects of the Covid-19 Pandemic in México”, *Manuscrito*, 11 de junio, 2020.
- Przeworski, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019.
- Rivera Velázquez, Jaime, “A grandes males ...”, *Revista Voz y Voto*, núm. 327, mayo, 2020, pp. 21-24.
- Rodríguez, Iván, “Actual proceso electoral, el más violento desde que hay datos: Etellekt”, *El Economista*, 1 de junio, 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/Actual-proceso-el-mas-violento-desde-que-hay-datos-20210601-0017.html> (consultado el 7 de junio del 2021, 22:00 horas).
- Schattschneider, Elmer, *Régimen de partidos*, Madrid, Tecnos, 1964.
- Saba, Roberto, “Pandemia y desigualdad estructural”, conferencia vía YouTube, publicada el 18 de junio, 2020, https://www.youtube.com/watch?time_continue=16&v=eMSSN0tk3CU&feature=emb_logo (consultado el 11 de julio de 2020, 14:40 horas).
- Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza, 1992.
- Schedler, Andreas, “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, 13(2), 2002, pp. 36-50.
- Strategia Electoral, “Reporte de resultados. Elecciones 2021”, 8 de junio, 2021, <https://laboratorioelectoral.mx/documentos> (consultado el 9 de junio del 2021, 22:00 horas).
- Tulio, Alejandro, *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020.
- Vallejo, Guadalupe, “¿Qué medidas sanitarias para votar hay en las elecciones del 6 de junio?”, *Expansión*, 3 de junio, 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/03/el-abc-del-protocolo-sanitario-pa->

ra-votar-en-tiempos-de-pandemia-de-covid (consultado el 7 de junio del 2021, 22:00 horas).

Vázquez Piñón, Marisol y Vázquez Correa, Lorena, “¿Cómo va la implementación de la paridad en las gubernaturas en las elecciones de 2021?”, *Animal Político*, 17 de febrero, 2021, <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/como-va-la-implementacion-de-la-paridad-en-las-gubernaturas-en-las-elecciones-de-2021> (consultado el 9 de junio del 2021, 22:00 horas).

Uribe Mendoza, Cristhian, “Análisis de Elecciones en México 2021”, Ciudad de México, Observatorio de Reformas políticas en América Latina, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2021.

Zavala, Claudia, Participación en la Mesa 3 “¿Qué retos se enfrentan para organizar unas elecciones en tiempos de pandemia?”, en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 28 de junio, 2021.

Autoridades, partidos políticos y ciudadanía durante el proceso electoral 2020-2021

8

Juan Jesús Garza Onofre

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ TAN INDISPENSABLE RESULTA LO QUE CREÍAMOS INDISPENSABLE?

En retrospectiva y una vez que la emergencia sanitaria provocada por COVID-19 ha podido (medianamente) controlarse en ocasión de la producción masiva de vacunas y la instauración definitiva de ciertas medidas preventivas para evitar que el virus en cuestión siga propagándose, la verdad es que teorizar sobre una pandemia de estas dimensiones resulta bastante sencillo... Sencillo en el sentido de que lo desconocido pierde su carácter novedoso, la extrañeza se torna cotidianidad y los alcances de lo inexplorado terminan por develar sus límites. Y es que incluso la denominada “nueva normalidad” —ese tramposo e incomprensible término acuñado tan solo unos meses después del advenimiento de la enfermedad y de la recepción de sus múltiples impactos globales— encierra el entendimiento de la emergencia como acontecimiento efímero, revelando la necesidad de una nueva comprensión de la vida para nominar lo extraño pero sin algún atisbo de alarma, sorpresa o terror; para advertir el paso del tiempo como algo inevitable independientemente de los eventos que ocurran durante su transcurso, porque incluso la propia alusión al año 2019 en el nombre del virus deja entrever el anhelo por

evitar que el futuro se convierta en esa palabra que usamos para referirnos a lo que ya no podemos imaginar.¹

De ahí que antes que enmendar el camino, como intentando predecir el pasado al proclamar una falsa superioridad moral, o acaso despotricando a diestra y siniestra contra lo decidido por las autoridades competentes en ese periodo de tiempo, el enfoque que resulta ineludible incluir al momento de intentar pensar y evaluar aquellas acciones desplegadas durante la pandemia de COVID-19, tal vez, deba hacerse a través de la solidaridad, la empatía y la corresponsabilidad. Y aunque la liquidez de los tiempos ha exigido que se tomen decisiones más bien apresuradas y poco reflexivas, el pensar con detenimiento y, a su vez, poder conocer qué tan bien o qué tan mal nos encontrábamos en algunos aspectos de nuestro diario convivir como comunidad desde antes de la emergencia, en definitiva, nos podrían llevar a generar mejores prácticas para un porvenir que difícilmente podremos construir de forma aislada.

Así, la pregunta que se esconde tras la pretensión por desentrañar los desafíos que ha planteado la pandemia para el Estado de derecho desde las ciencias sociales, habría que centrarla en cuestionar los marcos que nos llevaron a una situación tan catastrófica, donde las desigualdades solo sirvieron para evidenciar que la brecha entre ricos y pobres cada día será más grande y que la línea que divide a los ciudadanos de los clientes quedó absolutamente difuminada. Preguntándonos, antes que todo: ¿Qué tan indispensable resulta lo que creíamos indispensable? ¿Por qué el sistema de salud pública fue insuficiente para afrontar lo ocurrido? ¿Cómo fue posible que miles de personas hayan muerto sin que se les pudiera garantizar su derecho a la salud a pesar de que así lo dicta la Constitución? ¿No se supone que todos somos iguales ante la ley? ¿Quiénes son los responsables que nos han llevado a este estado de cosas en donde, muchas veces, parecería que lo público riñe con lo privado? ¿Cómo se han tomado las decisiones más importantes en estos temas? ¿Qué podemos esperar si el día de mañana vuelve a pasar algo semejante?

¹ Cfr. Butler, Judith, *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*, México, Taurus, 2020, pp. 101 y 102.

Si nos limitamos a visualizar lo ocurrido bajo una óptica cortoplacista, omitiendo ser conscientes de que las responsabilidades van más allá de nombres concretos o de alguna determinada política pública implementada por la presente administración, será bastante fácil señalar culpables y seguir adelante como si nada hubiera pasado, como si en esta pandemia lo evitable era inevitable.

De ahí, precisamente, la urgente necesidad de hacer un llamado para evitar normalizar lo que no debe ser normal. Por dejar de discutir todo aquello que nunca debió ser tan importante y mejor reorientar el debate público hacia aspectos de nuestra sociedad que hemos obviado o incluso invisibilizado. Volviendo a lo básico, a lo significativo, a lo que trascenderá no solamente sexenios sino también generaciones.

Hoy más que nunca la relevancia social de ciertos temas han quedado al descubierto, la necesidad por discernir lo que involucra un verdadero Estado de derecho, además de transitar por más y mejores reglas, debe ponernos a discutir sobre cómo hacer para que esas reglas se cumplan, para que la Constitución cobre vida y deje de ser un texto programático, lleno de buenos deseos y aspiraciones, es decir, cuestionando la forma en cómo elegimos representantes y somos partícipes de nuestro propio sistema político-electoral, entrando a debatir no solo qué tanto sirve el Derecho para la democracia sino indagando cómo puede servir la democracia al Derecho. Y es que: “El verdadero impulso revolucionario para los problemas de nuestra cultura político-jurídica no consiste, por lo tanto, en emplear el derecho con fines políticos democráticos, sino en colonizar el propio derecho a través de la democracia”²

Las ideas que postulan un catálogo cerrado de temas relacionados con derechos y libertades que bajo ninguna circunstancia deben estar sujetos al escrutinio y debate público —como intentando generar en el espectro jurídico

² Véase Lloredo, Luis, “Derecho y democracia, juntos pero no revueltos”, en Lariguet, Guillermo *et al.* (coords.), *Democracia, perspectivas políticas*, vol. 3, Montevideo, 2019, p. 35.

un “coto vedado” (en palabras de Garzón Valdés),³ o, con sus matices particulares, una “esfera de lo indecible” (en terminología ferrajoliana)—,⁴ en definitiva, terminan minando el potencial deliberativo de una ciudadanía dispuesta a argumentar con razones antes que anclarse a prejuicios y creencias que rayan en el dogma.

Por eso vale la pena traer a colación y ensayar algunas reflexiones sobre la forma cómo el Estado mexicano manejó una elección en medio de una pandemia, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Cómo fue posible compatibilizar la garantía de los derechos político-electorales con las obligaciones que conlleva el ejercicio del poder público? ¿De qué manera se vieron afectados dichos procesos por el COVID-19 y, en todo caso, identificar cuáles fueron los retos que se tuvieron que solventar para poder darle continuidad a un mandato constitucional?

Así, sin lugar a dudas, es posible afirmar que repasar el proceso electoral del pasado mes de junio de 2021 (de forma general) y analizar cómo se fue configurando el derecho a votar y ser votado en una pandemia (en lo específico), pueden servir como grandes ejemplos para distinguir las prioridades dentro de un Estado que aspira a caracterizarse como constitucional, pues, tal parece, que ni en medio de una catástrofe, la democracia debe detenerse.

A continuación, y después de esta introducción desarrollada con el fin de contextualizar y establecer los marcos de análisis sobre los que se despliega el presente trabajo, en los tres apartados subsecuentes, se reflexionará sobre: 1) el desempeño de las autoridades electorales, con énfasis en la organización administrativa de los comicios; 2) el trabajo global realizado por aquellas personas que ejercieron una candidatura en la elección pasada (destacándose el papel que tuvieron los partidos políticos), y 3) la participación de la ciudadanía en general; cabe recalcar que cada una de las partes que conforman esta triada, en mayor o menor medida, cambió por completo su comportamiento

³ Véase Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

⁴ Véase Ferrajoli, Luigi, “La esfera de lo indecible y la división de poderes”, *Estudios constitucionales*, año 6, núm. 1, 2008, pp. 337-343.

en ocasión de la pandemia respecto al proceso electoral 2020-2021, de ahí la importancia de dejar constancias sobre cómo ejecutaron sus actividades en aras de obtener lo ambicionado. Por último, a manera de cierre, se presenta la conclusión de todo lo desarrollado.

Teorizar sobre cómo fueron los primeros meses de la pandemia en México puede resultar un ejercicio repleto de atrevimiento, un acto en el que escribir parecería algo frívolo o insensato a sabiendas de que millones de personas padecieron gravemente el COVID-19 y otras miles han perdido la vida. Sin embargo, hacer memoria, dejar constancia y aprender de lo sucedido, también puede servir para construir un mejor futuro a las generaciones venideras y repensar así qué tan indispensable resulta lo indispensable en estos contextos, cuáles son nuestras prioridades como comunidad y, sobre todo, hacernos conscientes de la poca importancia que tendrá un sistema político-electoral donde sus ciudadanos no estén verdaderamente representados por sus representantes, ni tutelados por sus autoridades y, por ende, no se involucren en la toma de decisiones colectivas.

Ojalá este ensayo sirva para valorar y poner en perspectiva cómo hemos decidido construir nuestros vínculos con quienes compartimos una misma democracia..., vínculos, dicho sea de paso, que por más endebles que parezcan, al final del día, siguen estando unificados por el voto, entendido como el vehículo idóneo para aglutinar voluntades por más diversas y plurales que sean. De ahí, justamente, la importancia de cuidarlo, protegerlo, teorizarlos y garantizarlo, no importa que nos encontremos en medio de una pandemia o en la antesala del fin del mundo.

II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN UNA PANDEMIA: PRUDENCIA Y CORRESPONSABILIDAD ANTE LO DESCONOCIDO

La organización de las elecciones no ha estado ajena a las consecuencias de la pandemia originada por el virus. De hecho, debido a que el calendario electoral de diversos estados de la República no se encuentra alineado con el federal (comicios no concurrentes), bien se puede afirmar que en México todos los

años la autoridad administrativa en la materia tiene que garantizar los derechos de participación política. Por decirlo en pocas palabras, el trabajo del INE es incesante, sea, por un lado, llevando a cabo tales actividades orientadas a velar por el derecho al voto o, por el otro —y en ocasión de la reciente inclusión de nuevos derechos políticos en la Constitución— desplegando todos sus conocimientos para llevar a buen término las consultas populares que se puedan llegar a solicitar o establecer las condiciones necesarias para que ocurra la revocación de mandato, esto sin mencionar muchas otras actividades académicas y de índole divulgativa dirigidas hacia la promoción y fomento de la cultura cívica en el país.

La disyuntiva aquí ocurre cuando se enfrenta el principal propósito de todo organismo de participación política en cualquier democracia constitucional⁵ con evitar un incremento de los contagios en la población. ¿Cómo ponderar entonces el aspecto sanitario con asegurar la celebración pacífica y segura de las elecciones para renovar a quienes integran los puestos de representación popular?

Precisamente, durante el primer semestre del 2020, justo cuando los efectos de la emergencia causada por el COVID-19 eran todavía impredecibles, el calendario electoral marcaba que las únicas dos entidades federativas que deberían llevar a cabo elecciones durante tal año eran Coahuila e Hidalgo (renovación de diputaciones locales y cargos de ayuntamientos, respectivamente), la fecha original para celebrar la jornada sería el día 7 de junio.

No obstante, nunca antes en la historia mexicana se había pospuesto una elección para evitar arriesgar la salud de la ciudadanía, a inicios del mes de abril, el Consejo General del INE, ejerciendo su facultad para atraer cualquier asunto que le compete a los institutos electorales locales cuando su trascendencia lo amerite, acordó suspender tiempo después de manera temporal dichos procesos electorales⁶ —como previendo implicaciones fatales y, sobre todo,

⁵ Que no es otro que el de incentivar a las personas para que se involucren de mejor manera en los asuntos públicos.

⁶ INE, INE/CG170/2020, 30 de julio de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114299/CGex202007-30-ap-1.pdf>

teniendo en consideración la “Declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor” emitida por el Gobierno Federal de finales de marzo—. ⁷

No cabe duda de que la medida adoptada resulta polémica, “pues la Constitución y las leyes electorales no contemplan la posibilidad de suspender o posponer una elección y, en consecuencia, ningún órgano electoral local cuenta con esa competencia. Además, existe una disposición expresa en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución para que la jornada electoral local se realice el primer domingo de junio del año de la elección, y los propios códigos electorales de Coahuila e Hidalgo establecen esa misma fecha”.⁸ Sin embargo, aduciendo que no se estaban restringiendo derechos, ni mucho menos se suspendía la celebración de ambas elecciones en esos estados (ya que se estableció como nueva fecha para la celebración de las jornadas locales el domingo 18 de octubre de 2020),⁹ la autoridad administrativa dio muestra de una actitud tan proactiva como sensata y solidaria ante el punto crítico de la enfermedad por el que se transitaba en aquellos momentos. En específico, su consejero presidente, Lorenzo Córdova afirmó:

La imposibilidad material para continuar con los procesos electorales locales es coincidente con las peticiones que hemos recibido, prácticamente, de la totalidad de los partidos políticos nacionales para posponer los procesos electorales mientras dure la emergencia... Con este acuerdo los partidos demuestran que en momentos de emergencia, la unidad nacional está por encima de sus legítimos intereses políticos particulares.¹⁰

⁷ Secretaría de Gobernación, 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), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020

⁸ Beltrán, Yuri G., “¿Cómo organizar la elección de 2021 durante la pandemia?”, en *Este País*, 6 de julio de 2020, https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/eleccion-de-2021-durante-la-pandemia/

⁹ INE, INE/CG83/2020, 1 de abril de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf>

¹⁰ Véase León, Mariana, “Los procesos electorales en Hidalgo y Coahuila se suspenden por el coronavirus”, *Expansión política*, 1 de abril de 2020, <https://politica.>

Y es que esa, precisamente, es la vocación empática y de carácter corresponsable que debe anteponerse en momentos así, sin claudicar a las responsabilidades que exige un Estado de derecho, ni tampoco omitiendo las reglas que articulan un sistema político, de lo que se trata, al final del día, es de ejercer una interpretación sistémica de los temas en cuestión y tratar de armonizarlos, cuestionando, más allá de ideologías, normatividades y credos, ¿qué es realmente lo importante cuando el mundo entero desconoce qué es lo que le espera en el futuro? Porque si bien es cierto que las autoridades juegan un rol crucial en la toma de decisiones, también lo es que su impacto y eficacia dependen de múltiples procesos en donde se involucran millones de individuos.¹¹

En este caso, la experiencia comparada da prueba de ello, pues como lo han documentado distintos observatorios internacionales, a lo largo y ancho de todo el orbe global, desde febrero de 2020 hasta octubre de 2021, por lo menos setenta y nueve países y territorios han decidido suspender o posponer elecciones a causa del COVID-19.¹² Y esto es así, no se acaba la democracia,

expansion.mx/mexico/2020/04/01/los-procesos-electorales-en-hidalgo-y-coahuila-se-suspenden-por-el-coronavirus

¹¹ Quizá vale la pena hacer notar que a pesar de un primer momento de solidaridad y unidad de los partidos políticos, al final, “dicho Acuerdo fue impugnado por los partidos MORENA y PAN ante la Sala Superior del TEPJF, mediante un recurso de apelación (SUP-RAP-42/2020), la autoridad jurisdiccional consideró infundados e inoperantes los agravios esgrimidos, algunos de los cuales aludían a la falta de garantías al derecho de la salud. La sentencia del TEPJF consideró que el INE sí había ponderado el aspecto sanitario para ordenar la reanudación de los procesos electorales en fecha posterior”. Cruz Parceró, Luz María, “Determina INE uso obligatorio del cubrebocas en casillas el próximo 6 de junio de 2021 INE/CG323/2021”, en *Análisis Electoral 2021*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7 de abril de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/33>

¹² Véase International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), “Global overview of COVID-19: Impact on elections”, *Global overview of Covid-19: Impact on elections*, 10 de noviembre de 2021, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

ni se puede alegar que se toman medidas de corte autoritario. Las elecciones son importantes, pero de que nos sirven éstas si a las personas que la accionan no se les puede garantizar su salud. Queda claro que nunca, y bajo ninguna circunstancia, debe ponerse en riesgo la vida en aras de la democracia, ningún acto de autoridad sucede en solitario y, por lo tanto, estos siempre deben de estar justificados y motivados en razones para la consecución de fines más valiosos.

Habrà que desplegar un nuevo sentido de la democracia, muchísimo más humano y comunitario, proyectándola con la prudencia que exige la emergencia, donde la creatividad y la imaginación pueda ayudarnos a hacer frente a lo desconocido. Bien lo dijo también la ahora ex consejera Pamela San Martín: “Es un camino nuevo, lo debemos construir como institución y como sociedad. Tenemos que aprender a mirar la democracia de otra manera, pensarla desde la comunidad”.¹³

Así, en definitiva, los primeros experimentos al aplazar las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo resultaron positivos, pues, con el devenir de los meses, al conocer y entender de mejor forma al virus, pero, sobre todo, tomando una serie de medidas sanitarias tendientes a evitar más contagios (uso obligatorio de cubrebocas y de alcohol en gel para las manos; caretas para funcionarios, representantes de partidos y observadores electorales; posibilidad de llevar bolígrafos personales para marcar la boleta; sanitización constante de las instalaciones y los materiales utilizados; mesas de votación instaladas en lugares ventilados procurando la sana distancia, entre otras varias medidas), las autoridades electorales se percataron de que sí era posible organizar comicios en medio de una pandemia, entregando buenas cuentas respecto al trabajo realizado y sin mayores incidentes que lamentar. De tal manera que bajo esas circunstancias, una de las propias consejeras del INE, afirmó: “Si en el 2020 la pandemia nos tomó por sorpresa y nos obligó a tomar medidas de emergencia, el 2021 será un año en el que retomaremos lo

¹³ León, Mariana, “Los procesos electorales en Hidalgo y Coahuila se suspenden por el coronavirus”, *cit.*

aprendido”,¹⁴ por eso mismo, y sin lugar a dudas, la experiencia adquirida en términos sanitarios fue aprovechada en los procesos electorales que ocurrirían dentro de siete meses.¹⁵

Y eso no solo fue así, sino que también la autoridad electoral desplegó una amplia campaña informativa para transmitir el mensaje de que las elecciones del 2021 nunca estarían en riesgo en ocasión de la pandemia. Aunado a esto, lo cierto es que el transcurso del tiempo (al cumplirse un año desde la declaración de emergencia sanitaria) generó un panorama muchísimo más alentador y bastante distinto que a inicios de 2020... Quizá un porvenir no del todo positivo, pero, en definitiva, más asimilable para poder atajarlo, ya que la fabricación de la vacuna, la normalización de hábitos sanitarios y, sobre todo, la corresponsabilidad entre millones de personas a quienes les importa el sistema democrático, propiciaron un ambiente que facilitó el trabajo de las autoridades involucradas.

El reto no era menor, pues en la jornada del 6 de junio del 2021 se renovaría por completo la Cámara de Diputados, eligiendo también las gubernaturas en quince estados de la República, con sus respectivas autoridades municipales e integrantes de los congresos locales en las treinta y dos entidades federativas, es decir, ¡más de veintiún mil cargos de elección popular en todo el país!, esto sin olvidar que por el crecimiento del número del padrón electoral (alrededor de 93.4 millones de electores), el INE tenía que estar preparado para organizar la elección más grande en la historia de México.

De ahí que se hayan destinado cerca de 330 millones de pesos para insumos que ayudarían a evitar el contagio por el COVID-19 durante la jornada

¹⁴ Ravel, Diana, “2020: El derecho al voto en un contexto de pandemia”, en *El Heraldo de México*, 29 de diciembre del 2020, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2020/12/29/2020-el-derecho-al-voto-en-un-contexto-de-pandemia-239700.html>

¹⁵ Cfr. Mirón Lince, Rosa María, “Una golondrina, ¿hará verano?”, en *Voz y Voto en línea*, 1 de diciembre de 2020, <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer/223Una-golondrina-hara-verano>

electoral;¹⁶ grupos interinstitucionales de expertos generaron una serie de protocolos de atención sanitaria y protección a la salud para cada etapa del proceso; se realizaron simulacros de cómo sería acudir a votar en tales condiciones;¹⁷ se capacitaron de forma virtual e híbrida alrededor de 1.4 millones de ciudadanas y ciudadanos para poder instalar 164 500 casillas y, en igual sentido, se buscó fortalecer la colaboración con otras instituciones gubernamentales..., todo ello para hacer frente al desafío por venir.

Los resultados, por fortuna, fueron no solo efectivos sino sorprendentes, ya que el índice de participación en una elección intermedia llegó a una cifra histórica, además de alcanzarse un 99.73 % en la instalación de las casillas. El análisis en particular de estos hechos se verá en el penúltimo apartado del presente ensayo (el relativo al rol de la ciudadanía), pues, al final de cuentas, por más que las autoridades realicen su trabajo de manera diligente y en apego a las guías sanitarias, la verdad es que el motor de cualquier democracia radica en sus electores, en la participación política de aquellas personas que hacen efectivos su derecho al voto. La democracia no es nada sin sus votantes, en ellos está realmente lo que hace funcionar este sistema.

Por eso, más allá de la simpatía o la aversión que se tenga hacia alguna determinada opción política, no cabe duda de que las posibilidades con las que cuenta el Derecho para circunscribir cualquier contexto y así trascender coyunturas, dependen, en mayor o menor medida, tanto de su correcta estructuración normativa como de su reflexiva aplicación a través de sus operadores.

El caso en concreto del rol que vino fungiendo el INE a lo largo del proceso electoral 2020-2021, claramente, no estuvo exento de errores ni de polémicas, esto es normal ante un escenario desconocido como el que emerge en

¹⁶ Véase De La Rosa, Yared, “El mayor reto de las elecciones es hacerlas en pandemia: consejero del INE”, en *Forbes Política*, 4 de junio de 2021, <https://www.forbes.com.mx/el-mayor-reto-de-las-elecciones-es-hacerlas-en-pandemia-consejero-del-ine/>

¹⁷ Véase Monroy, Jorge, “INE realiza simulacro de cómo será acudir a votar el 6 de junio con la pandemia” en *El Economista*, 15 de abril de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/INE-realiza-simulacro-de-como-sera-acudir-a-votar-el-6-de-junio-con-la-pandemia-20210415-0083.html>

una pandemia, sin embargo, las notas distintivas que serán recordadas por realizar sus labores en estas circunstancias, sin lugar a dudas, serán la prudencia y la corresponsabilidad, la disposición mesurada por generar acuerdos. Por eso, su trabajo puede catalogarse de exitoso en la esfera de su autonomía constitucional.

Así entonces, a pesar de tantos procesos y actividades que se ven inmiscuidos en la construcción y la consolidación de la democracia, a continuación, el estudio de los retos que implicó la pandemia en el proceso electoral 2020-2021 se centrará en dos momentos cruciales: las campañas políticas para los candidatos y la jornada electoral respecto a la ciudadanía, pues, dan prueba plena de las distintas aristas y caminos que pueden ser aprovechados por los diferentes actores políticos en momentos donde la normalidad ni siquiera puede ser nominada como tal.

III. CANDIDATURAS Y PARTIDOS POLÍTICOS: LA MAGNIFICACIÓN DEL ESPECTÁCULO A TRAVÉS DE LA VIRTUALIDAD, ENTRE LO RIDÍCULO Y LO INTRASCENDENTE

El riesgo de que las campañas electorales no solo fueran un medio de transmisión de ideas e información relevante para poder decidir el voto entre millones de mexicanas y mexicanos, sino también de propagación del virus, fue algo latente durante todos los meses que duró este periodo del proceso en cuestión. De ahí que se pueda afirmar que la gran mayoría de las actividades de promoción realizadas por los contendientes durante tales meses se libraron en internet.

Y es que como bien lo había pronosticado la profesora Karolina Gilas: “Entre las muchas incertidumbres que trae el futuro hay algunas cosas que podemos asumir como ciertas. Una de ellas es que la pandemia va a transformar las campañas, profundizando las tendencias hacia la virtualidad existentes previamente, exigiendo creatividad por parte de los actores políticos”.¹⁸

¹⁸ Gilas, Karolina, “Campañas en tiempos de pandemia”, en *Voz y Voto. Política y elecciones*, 7 de septiembre de 2020, <https://www.vozyvoto.com.mx/LeerBlog/73Campa%C3%B1as-en-tiempos-de-pandemia>

No obstante, como si hacer política para conseguir un puesto en este país significara llamar la atención, provocando un vergonzoso y estridente espectáculo donde las personas que más destaquen no sean quienes tenga las mejores propuestas, sino, simple y sencillamente, quienes sepan hacer el show más extravagante; de la noche a la mañana, los bailes, las melodías, las coreografías, las botargas, los anuncios pagados en redes sociales, los videoclips excesivamente producidos con su respectivo y sobrepasado contenido audiovisual..., llegaron a inundar la discusión pública en aras de conseguir el voto a costa de cualquier cosa, menos razones y argumentos, como desterrando la corresponsabilidad y la prudencia que exige un escenario tan desalentador como el que se desplegaba.

El impacto que tuvo el brote de la enfermedad del coronavirus en las miles de personas que aspiraron a un cargo de elección popular en el proceso electoral pasado,¹⁹ tristemente, se vio reflejado en la mediatización de la política a través de cualquier plataforma tecnológica que pudiera tener algún tipo de alcance o influencia en la ciudadanía.

Y es que al tener que ser extremadamente cuidadosos (tomando en cuenta una serie de recomendaciones sanitarias para evitar un mayor número de contagios),²⁰ si los partidos deseaban organizar asambleas, visitas domiciliarias, giras o cualquier tipo de mitin de índole proselitistas en donde los

¹⁹ Cabe mencionar que: “En las elecciones de 2018 compitieron nueve partidos políticos y tres coaliciones parciales, cada una integrada por tres partidos: Por México al Frente (PAN-PRD-MC, en 283 distritos), Todos por México (PRI-PVEM-PANAL, en 133 distritos) y Juntos Haremos Historia (MORENA-PT-PES, en 292 distritos). Tres años después, en las elecciones intermedias de 2021, participaron diez partidos (tres creados en 2020) y dos coaliciones parciales: Va por México (PAN-PRI-PRD, en 219 distritos) y Juntos Hacemos Historia (MORENA-PT-PVEM, en 183 distritos). De esta forma, entre una elección y otra aumentó el número de partidos, se redujo el número de coaliciones y cambió la composición de estas últimas.” Garrido, Sebastián, “La elección federal de 2021: cambios”, en *Nexos*, 6 de julio de 2021, <https://datos.nexos.com.mx/la-eleccion-federal-de-2021-cambios/>

²⁰ Realizar actividades en espacios abiertos y ventilados, garantizar que se guardara la sana distancia de al menos un metro y medio entre los asistentes, uso obligatorio de

involucrados aprovecharan sus capacidades logísticas y financieras para reunir a miles de simpatizantes —y así supuestamente demostrar el arrastre que tiene su opción política—, a su vez, propiciando el contacto físico y la cercanía entre las personas que acudan a dichas citas, lo cierto es que el espacio ideal para que quienes contendieron por una candidatura difundieron sus propuestas, en definitiva, terminó migrando hacia múltiples plataformas, aplicaciones y sistemas digitales.

Aunque desde hace varias elecciones,²¹ específicamente en México desde la presidencial del año 2012, las tecnologías de la información y la comunicación juegan un papel cada vez más importante en la promoción y obtención del voto (preponderantemente en las nuevas generaciones), el uso desaforado de estrategias digitales de índole electoral se intensifica conforme transcurre el tiempo.

Esta situación, al tiempo que generó algunos beneficios más bien discretos y un tanto difusos,²² habrá que destacar que, en igual sentido, provocó problemas que abrieron la puerta a una completa distorsión en el entendimiento de la democracia y las reglas que la articulan, ya que al ser una arena no del todo regulada por la ley electoral, sin algún tipo de pudor, ni la más mínima consideración por la ética, muchos de quienes participaron de estas dinámicas aprovecharon tal escenario para sacar rédito y forjar contextos desiguales en la contienda, algunos incluso llegando hasta el extremo de idear tácticas para hacer un burdo fraude a la Constitución.²³

cubrebocas, aplicación de gel antibacterial, toma de la temperatura corporal, filtros de supervisión, procesos de desinfección, entre otras más.

²¹ Vale la pena destacar que a través de la exitosa candidatura de Barak Obama en el año de 2008 en Estados Unidos de América es el momento en el que se considera inaugurado del uso paradigmático de las redes sociales en el mundo político.

²² Por mencionar algunos: evitar una mayor contaminación visual en los principales centros urbanos del país, generar mejores condiciones para ejecutar un diligente ejercicio de fiscalización del gasto de los partidos políticos, o quizá propiciar una mayor participación entre los jóvenes.

²³ Véase Garza Onofre, Juan Jesús, “Los influencers del Verde”, en *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 22 de junio de 2021, <https://>

Así, ante la falta de calle, lo cierto es que era de esperarse que los partidos políticos y sus candidatos desataran la guerra sucia en WhatsApp, por medio de mensajes de texto, llamadas, memes, *fake news* y demás estrategias chantajistas con tal de confundir y generar desconfianza en un electorado guiado en gran medida por las pantallas de sus teléfonos celulares y sus computadoras.

Sin embargo, y ante la sorpresa de muchos al pensar que no se podía caer más bajo, la forma cómo actuaron los partidos políticos no tiene comparación con alguna otra campaña electoral en épocas recientes en México, ya que el nivel de recursos erogados para posicionar mensajes, inventar en cuestión de días efímeras revistas para auto promocionarse, el cobro por entrevistas, el diseño de encuestas a modo, el pago a celebridades con millones de seguidores para promocionar alguna candidatura..., sencillamente, fue irrazonable, creando, por ende, una emergencia dentro de la emergencia, pues tanto las autoridades electorales correspondientes como incluso la propia ciudadanía quedaron rebasadas ante el desconocimiento de las dinámicas que se desprenden del abuso de los medios digitales en democracia, pues como dice Daniel Innerarity, “en las sociedades actuales nuestro desconocimiento obedece a la ininteligibilidad de un mundo de interdependencias, al exceso de información y ruido, al carácter abierto y delimitado de la realidad, al aumento de extrañeza en nuestra vida cotidiana, al comportamiento imprevisible de nuestras tecnologías y sus posibles impactos”.²⁴

De ahí, precisamente, que temas como la protección de los datos personales, el financiamiento ilícito, la imposibilidad material por llevar a cabo

analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/97; Cruz Parcero, Luz María, “PVEM, influencers y distrito 3 de Michoacán”, en *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7 de septiembre de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/143>; Garza Onofre, Juan Jesús, “Confirma TEPJF que alcaldesa de Aguascalientes violó ley electoral a través de Netflix”, en *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 23 de julio de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/116>

²⁴ Innerarity, Daniel, *Pandemocracia: Una filosofía de la crisis del coronavirus*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2020, p. 43.

una diligente supervisión ante una reglamentación más bien laxa e indefinida (muchas veces al arbitrio interpretativo de las autoridades electorales), y las incompatibilidades manifiestas entre aspectos como el derecho a la libertad de expresión y la obligación de fiscalizar espacios tan novedosos como redes sociales tipo *Instagram* o *Tik-tok*, al final del día, se convirtieron en obstáculos para hacer funcionar una endeble democracia donde los partidos políticos siempre parecen encontrar la manera de ganar aunque terminen perdiendo; y es que visto así, tales problemas que ya se encontraban latentes desde hace algunos años, solo se agravaron en el proceso electoral 2020-2021.

Por eso, más allá de los retos que implica la necesidad de armonizar, en estos tiempos modernos, el sistema político-electoral y las nuevas tecnologías, habrá que mencionar que cualquier acción que se tome para resolver los desafíos que plantea la estructuración de la democracia, en definitiva, no podrá ser desplegada de forma exclusiva a través de la creación de más leyes o por medio de nuevas instituciones —exigiendo que quienes las operen realicen su trabajo de forma más eficiente—. La clave, hoy más que nunca, se encuentra en que los mismos partidos políticos entiendan que su moralidad no es absoluta, que su horizonte ético debe ser guiado por medios que estén limitados. Elevar el debate y entablar un diálogo a la altura que exigen las circunstancias solo podrá suceder al momento en que los partidos y las personas que postulan como sus candidatos entiendan que no todo vale con tal de obtener más escaños, que antes que la estridencia, el entretenimiento y el cortoplacismo, valores como la prudencia y la sinceridad deberán fungir como guía de sus acciones electorales.

Mentira que la ciudadanía se haya empoderado más con el uso del internet en los procesos electorales en México, lejos está esa idea romántica de que las redes sociales son el ágora del siglo que vivimos. Antes de seguir contemplando las campañas en línea como uno de los espacios de mayor innovación en las elecciones que ocurran durante una pandemia, tristemente, estas han devenido en experimentos que magnifican el espectáculo a través de la virtualidad, oscilando entre lo ridículo y lo intrascendente.

El uso de las redes sociales en la política no supone, como algunos suelen afirmar, una integración de nuevos canales para mejorar la comunicación y el

diálogo. La experiencia resulta un tanto más desalentadora, pero no por ello se deberá claudicar para intentar mejorarla. Por fortuna, y por decirlo pronto, la democracia es demasiado importante para solamente dejársela a los políticos. En el siguiente apartado se da cuenta de cómo a pesar de esta frivolidad en las campañas, la ciudadanía salió a votar, emitiendo un mensaje claro en torno a su rol en democracia, entendiendo que siempre es posible encontrar algunas esperanzas cuando se cree que todo está perdido.

IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN: EL VERDADERO MOTOR DE LA DEMOCRACIA

Uno de los problemas más graves con aquellas personas que anhelan un régimen de gobierno muchísimo más ordenado y estricto (y, por ende, menos plural y dialógico) —de quienes dudan de forma constante de la democracia por su ineficacia y lentitud tendiente al desgobierno—, es que, por lo general, sobredimensionan este sistema como el mecanismo por excelencia para remediar prácticamente todo. Y quizá eso no esté del todo equivocado, no obstante, bajo una óptica más mesurada y sobre todo teniendo en consideración las implicaciones desconocidas que genera una pandemia, lo cierto es que el principal objetivo de cualquier demócrata en tal coyuntura, simple y sencillamente, se debe focalizar en tratar que los asuntos públicos se decidan con la mayor participación posible de la ciudadanía.

De ahí que antes que utilizar la emergencia sanitaria como excusa para refundar los cimientos del Estado, o para cuestionar por completo los mecanismos para ejercer el derecho al voto, bien harían las autoridades en evitar improvisaciones que terminen restringiendo derechos de manera desproporcionada, teniendo siempre en cuenta que “los principios, valores y mecanismos democráticos continúan siendo la mejor vía para encontrar respuestas legítimas y consensuadas de cara a la superación de la crisis”.²⁵

²⁵ OEA, “La Carta Democrática Interamericana, Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19”, mayo 2020, p. 7. <http://www.oas.org/documents/spa/>

Porque, en efecto, el COVID-19 provocó “un colapso no solo en los sistemas de salud pública y en la economía global, sino también obstaculizó el ejercicio pleno de la democracia y de la gobernanza en todo el mundo”;²⁶ pero esto en absoluto vino a significar la necesidad por implementar apresuradas decisiones de mano dura con irreversibles efectos antidemocráticos. Precisamente, como se ha insistido desde el inicio del presente ensayo, la idea que encierra esta reflexión debe orientarse hacia la prudencia y la corresponsabilidad, estando siempre abiertos a la flexibilidad y la diversidad de opiniones, buscando más coincidencias en tiempos donde parecería que las diferencias son irreconciliables.

Por eso, el trabajo del INE al organizar una elección se realiza en sintonía con muchísimas personas que fungen como voluntarias, un equipo enorme de capacitadores que se encargan de compartir y trasladar la responsabilidad de garantizar los derechos políticos electorales a lo largo y ancho de todo México. Dicho modelo, no cabe duda, es conocido por su capacidad de éxito, como confirmando el mensaje de que la democracia no se construye en solitario, sino que requiere acciones colectivas y conjuntas orquestadas desde múltiples trincheras.

Porque a pesar del bochornoso espectáculo que brindaron los partidos políticos a lo largo de todo el proceso, de su notable ausencia de propuestas que en definitiva invitaba a la inhibición, los electores fueron conscientes de la importancia de seguir cuidando y fomentando la democracia incluso en medio de una pandemia. Porque ahí, justamente, radica el eje fundamental sobre el que se articula cualquier sistema político; no en sus autoridades, tampoco en sus candidatos, nada más y nada menos que en la ciudadanía.

press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf

²⁶ Piovesan, Flavia *et al.*, “COVID-19 y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA): impacto de los estándares interamericanos”, en Morales Antoniazzi, Mariela (coord.), *Test democrático interamericano frente al COVID-19*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Fundación Alemana para la Investigación Científica, 2021, p. 64.

Y es que de poco serviría articular mecanismos de participación si la gente no participa. “La participación, pues, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia. Pero sin participación, sencillamente la democracia no existiría”.²⁷

Así, y de manera sorprendente, el porcentaje de la participación ciudadana en las elecciones federales del pasado mes de junio de 2021 fue de alrededor del 52.67% del padrón (cinco puntos más que en el 2015). Por decirlo pronto, dicha cifra fue la mayor en una elección intermedia en el país desde hace más de veinte años. De ahí que el propio Consejo General del INE haya reconocido el papel de la ciudadanía en el proceso electoral 2020-2021, refrendando “la vigencia del sistema democrático como la única vía legítima para la renovación de los poderes y por lo tanto para la transformación del país”.²⁸

Y es que, más allá de la opción política que haya obtenido la victoria y de las distintas lecturas que se pueden realizar respecto a la nueva configuración política en el país,²⁹ lo sorprendente del resultado fue que, con las medidas

²⁷ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1995, pp. 28 y 29.

²⁸ Instituto Nacional Electoral, “INE reconoce y agradece alta participación ciudadana en la Jornada Electoral 2020-2021”, en *Central Electoral*, 7 de junio de 2021, <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/07/ine-reconoce-y-agradece-alta-participacion-ciudadana-en-la-jornada-electoral-2020-2021/>

²⁹ Véase Alcalá Gómez, Ana Lilia, “Elecciones 2021 en tiempos del COVID-19: la disputa por el poder político en México”, en *Resonancias*. Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 24 de junio de 2021, <https://www.iis.unam.mx/blog/elecciones-2021-en-tiempos-del-covid-19-la-disputa-por-el-poder-politico-en-mexico/>; Raphael, Ricardo, “En las elecciones mexicanas triunfó la pluralidad”, *The Washington Post*, 8 de junio del 2021, <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/08/elecciones-2021-mexico-resultados-ganadores-amlo-oposicion/>; Ocaranza Fernández, Antonio, “10 lecturas de las elecciones 2021: nuevos equilibrios”, *Forbes*, 7 de junio de 2021, <https://www.forbes.com.mx/10-lecturas-de-las-elecciones-2021-nuevos-equilibrios/>; Garrido, Sebastián, “La elección federal de 2021: resultados generales”, *Nexos*, 16 de junio de 2021, <https://datos.nexos.com.mx/la-eleccion-federal-de-2021-resultados-generales/>

sanitarias correspondientes, millones de personas salieron de sus casas para emitir su sufragio. Esto no es menor, ni hay que minimizarlo, como acostumbrándonos a que votar es algo común.

En un contexto en el que parecería que la polarización política ha fraguado un campo de cultivo para acostumbrarnos al insulto como rutina y al desacuerdo generalizado, la jornada electoral que hizo posible la ciudadanía brinda confianza respecto a la visión de Estado que se quiere refrendar y renueva la importancia de las instituciones construidas a lo largo de muchos años.

Por eso mismo, no cabe duda mencionar que, “las elecciones 2021 dieron una refrescante muestra de que las instituciones electorales y nuestra democracia gozan de cabal salud, y también de una ciudadanía que las defiende. Ojalá ni los actuales gobernantes ni los recién elegidos pierdan esta lección”.³⁰

En ese mismo sentido, valga la pena terminar este apartado recordando que la democracia siempre será algo inacabado... Algo perfecto que no tenga que irse modelando todos los días. La necesidad de una noción de Estado muchísimo más fuerte es apremiante. Pero, hoy más que nunca, resulta pertinente aclarar que fuerte no debe ser sinónimo de arbitrario, mucho menos de autoritario. Es indispensable un Estado fuerte en el sentido enérgico, integrador, dinámico. Que pueda hacer parte a una ciudadanía responsable de sus decisiones. Compatibilizando derechos con obligaciones, es decir, y de una vez por todas, asumiendo que el verdadero motor de la democracia es la participación ciudadana.

V. CONCLUSIÓN: EL COVID-19 NO FUE IMPEDIMENTO PARA SEGUIR CONSOLIDANDO LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Tal parece que, al final del proceso electoral 2020-2021, por fortuna, se puede decir que el balance fue positivo, que gracias a determinadas decisiones

³⁰ Talancón Martínez, Jaime, “Elecciones 2021: el poder de la participación ciudadana”, *Nexos, Blog de la redacción*, junio 14 de 2021, <https://redaccion.nexos.com.mx/elecciones-2021-el-poder-de-la-participacion-ciudadana/>

orientadas por valores que no solían entrar en la ecuación, se pudo articular una buena respuesta colectiva para que la pandemia no minara la democracia en México.

Es evidente que siempre existirán pendientes por resolver, problemas añejos y estructurales, como la violencia y el machismo, alcanzan nuevas magnitudes que resulta primordial atender, sin embargo, es posible afirmar que en ocasión del compromiso conjunto de la triada conformada por autoridades, partidos políticos y ciudadanía, se pudo garantizar que el ejercicio de los derechos políticos no entre en choque con el derecho a la salud.

Y es que, si bien es cierto que el cumplimiento de las reglas sobre las que se estructura la democracia mexicana radica, preponderantemente, en que los actores políticos sepan comportarse a la altura de las circunstancias y desplieguen una actitud de respeto institucional, asumiendo con cabalidad que existirá la posibilidad de que la ciudadanía no les brinde su voto, también lo es que la razonabilidad que demanda la práctica política debería entenderse como el eje central de la democracia. Independientemente de la visión que se postule, mientras se cuente con una sólida participación de la ciudadanía que pueda filtrar y distinguir las proposiciones y pretensiones posibles de las irrealizables, será mucho más sencillo concretar un Estado de derecho, un gobierno de leyes que no de personas. En definitiva, hay muchas cuestiones por resolver ante un porvenir que difícilmente se puede predecir, pero, por lo menos, la emergencia de COVID-19 no fue impedimento para seguir consolidando el futuro de la democracia en México. Ojalá cada día tengamos más en cuenta que sin un buen sistema de organización política lo indispensable no podrá considerarse como tal.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alcalá Gómez, Ana Lilia, “Elecciones 2021 en tiempos del COVID-19: la disputa por el poder político en México”, *Resonancias*, Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 24 de junio de 2021, <https://www.iis.unam.mx/blog/elecciones-2021-en-tiempos-del-covid-19-la-disputa-por-el-poder-politico-en-mexico/>

- Beltrán, Yuri G., “¿Cómo organizar la elección de 2021 durante la pandemia?”, *Este País*, 6 de julio de 2020, https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/eleccion-de-2021-durante-la-pandemia/
- Butler, Judith, *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*, México, Taurus, 2020.
- Cruz Parceró, Luz María, “Determina INE uso obligatorio del cubrebocas en casillas el próximo 6 de junio de 2021 INE/CG323/2021”, *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7 de abril de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/33>
- Cruz Parceró, Luz María, “PVEM, influencers y distrito 3 de Michoacán”, *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7 de septiembre de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/143>
- De La Rosa, Yared, “El mayor reto de las elecciones es hacerlas en pandemia: consejero del INE”, *Forbes Política*, 4 de junio de 2021, <https://www.forbes.com.mx/el-mayor-reto-de-las-elecciones-es-hacerlas-en-pandemia-consejero-del-ine/>
- Ferrajoli, Luigi, “La esfera de lo indecible y la división de poderes”, *Estudios constitucionales*, año 6, núm. 1, 2008.
- Garrido, Sebastián, “La elección federal de 2021: cambios”, *Nexos*, 6 de julio de 2021, <https://datos.nexos.com.mx/la-eleccion-federal-de-2021-cambios/>
- Garrido, Sebastián, “La elección federal de 2021: resultados generales”, *Nexos*, 16 de junio de 2021, <https://datos.nexos.com.mx/la-eleccion-federal-de-2021-resultados-generales/>
- Garza Onofre, Juan Jesús, “Los influencers del Verde”, *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7 de septiembre de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/97>
- Garza Onofre, Juan Jesús, “Confirma TEPJF que alcaldesa de Aguascalientes violó ley electoral a través de Netflix”, *Análisis Electoral 2021*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 23 de julio de 2021, <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/116>

- Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- Gilas, Karolina, “Campañas en tiempos de pandemia”, *Voz y Voto. Política y elecciones*, 7 de septiembre de 2020, <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer-Blog/73Campa%C3%B1as-en-tiempos-de-pandemia>
- Instituto Nacional Electoral, “INE reconoce y agradece alta participación ciudadana en la Jornada Electoral 2020-2021”, *Central Electoral*, 7 de junio de 2021, <https://centralector.ine.mx/2021/06/07/ine-reconoce-y-agradece-alta-participacion-ciudadana-en-la-jornada-electoral-2020-2021/>
- Instituto Nacional Electoral, INE/CG83/2020, 1 de abril de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113880/CGex202004-01-rp-Unico.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, INE/CG170/2020, 30 de julio de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114299/CGex202007-30-ap-1.pdf>
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), “Global overview of Covid-19: Impact on elections”, *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, 10 de noviembre de 2021, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>
- Innerarity, Daniel, *Pandemocracia: Una filosofía de la crisis del coronavirus*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2020.
- León, Mariana, “Los procesos electorales en Hidalgo y Coahuila se suspenden por el coronavirus”, *Expansión política*, 1 de abril de 2020, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/01/los-procesos-electorales-en-hidalgo-y-coahuila-se-suspenden-por-el-coronavirus>
- Lloredo Alix, Luis, “Derecho y democracia: juntos, pero no revueltos”, en Larigué, Guillermo *et al.* (coords.), *Democracia, Perspectivas políticas e institucionales*, Montevideo, Editorial B de F, 2019.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Nacional Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Ciudad de México, 1995.

- Mirón Lince, Rosa María, “Una golondrina, ¿hará verano?”, *Voz y Voto en línea*, 1 de diciembre de 2020, <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer/223Una-golondrina-hara-verano>
- Monroy, Jorge, “INE realiza simulacro de cómo será acudir a votar el 6 de junio con la pandemia” *El Economista*, 15 de abril de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/INE-realiza-simulacro-de-como-sera-acudir-a-votar-el-6-de-junio-con-la-pandemia-20210415-0083.html>
- OEA, “La Carta Democrática Interamericana, Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19”, mayo 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>
- Ocaranza Fernández, Antonio, “10 lecturas de las elecciones 2021: nuevos equilibrios”, *Forbes*, 7 de junio de 2021, <https://www.forbes.com.mx/10-lecturas-de-las-elecciones-2021-nuevos-equilibrios/>
- Piovesan, Flavia *et al.*, “COVID-19 y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA): impacto de los estándares interamericanos”, en Morales Antoniazzi, Mariela (coord.), *Test democrático interamericano frente al COVID-19*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Fundación Alemana para la Investigación Científica, 2021.
- Raphael, Ricardo, “En las elecciones mexicanas triunfó la pluralidad”, *The Washington Post*, 8 de junio del 2021, <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/08/elecciones-2021-mexico-resultados-ganadores-amlo-oposicion/>
- Ravel, Diana, “2020: El derecho al voto en un contexto de pandemia”, en *El Herald de México*, 29 de diciembre del 2020, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2020/12/29/2020-el-derecho-al-voto-en-un-contexto-de-pandemia-239700.html>
- Secretaría de Gobernación, 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), *Diario Oficial de la Federa-*

ción, 30 de marzo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0

Talancón Martínez, Jaime, “Elecciones 2021: el poder de la participación ciudadana”, *Nexos. Blog de la redacción*, junio 14 de 2021, <https://redaccion.nexos.com.mx/elecciones-2021-el-poder-de-la-participacion-ciudadana/>

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 INE¹ en 2020 para los procesos electorales locales en los estados de Coahuila e Hidalgo.²

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.³ Y, quizá más importante aún, esta

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

² 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.

³ 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.⁴

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,⁵ 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”.

⁴ 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>).

⁵ 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.⁶ 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).

⁶ 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.⁷

⁷ 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.⁸ 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.

⁸ 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).⁹

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 decreto¹⁰ 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,¹¹ 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-

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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”.¹² Al día siguiente, la Secretaría de Salud¹³ 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”.¹⁴ Finalmente, al día siguiente, la Secretaría de Salud dictó un acuerdo con acciones extraordinarias para atender la emergencia.¹⁵ Y, dentro de dichas acciones, la Secretaría determinó que debían suspenderse, de manera inmediata, las “actividades no esenciales”. En

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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”.¹⁶

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

¹⁶ 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”,¹⁷ 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”.¹⁸

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

¹⁷ Énfasis añadido.

¹⁸ 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, el 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,¹⁹ lo cierto es que la falta de una justificación

¹⁹ 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 electoral²⁰ y el hecho de que “la normativa

²⁰ 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”.²¹ 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).

²¹ 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.²² 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;²³ 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.²⁴

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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

²⁵ 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).

²⁶ 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.

EL PAPEL DEL EJÉRCITO
EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

Militarización de la seguridad pública en México: ¿la democracia en riesgo? | 10

Daniel Vázquez Valencia
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. EL COVID-19 EN MÉXICO: ¿LA DEMOCRACIA EN RIESGO?

El COVID-19 trajo muchas cosas a México: la conferencia de prensa vespertina del encargado de comunicación social sobre este tema, el subsecretario Hugo López-Gatell; la solicitud de quedarnos en casa; el uso del cubrebocas; la suspensión de reuniones; el cierre de espacios públicos, etcétera. Pero la militarización no fue una de ellas, ésta ya era parte de nuestro panorama nacional y su profundización poco tiene que ver con el COVID-19.

El COVID-19 no puso en riesgo la democracia en México. No se tomaron medidas que se consideraran contrarias al régimen democrático y, de hecho, el grueso de las restricciones a la libertad de tránsito fueron voluntarias, debido a que 96.9 de los 126 millones de mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad social, por lo que viven al día. Peor aún, el 55 % de la población económicamente activa trabaja en la informalidad o es autoempleada. Era imposible pedirles que no salieran a trabajar. Por lo que estas medidas se generaron sin una suspensión de derechos humanos por medio de la aplicación del artículo 29 constitucional.

CUADRO 1
POBREZA Y VULNERABILIDAD POR CARENCIAS SOCIALES EN MÉXICO
INDICADORES DE POBREZA DEL CONEVAL

INGRESOS	CARENCIAS SOCIALES		SUMA DE POBRES, VULNERABLES POR INGRESO Y POR CARENCIA SOCIAL
	6	5 4 3 2 1 0	
Población vulnerable por carencias sociales 2008 – 32.3% 2010 – 28.1% 2012 – 28.6% 2014 – 26.3% 2016 – 26.8% 2018 – 29.3% 2020 – 23.7% 30 MILLONES			Población no pobre y no vulnerable 2008 – 18.8% 2010 – 19.9% 2012 – 19.7% 2014 – 20.4% 2016 – 22.6% 2018 – 21.9% 2020 – 23.5% 29.8 MILLONES
Urbana: \$3,559 (ago 2020) Rural: \$2,520 (ago 2020)			
Población en pobreza moderada 2008 – 33.3% 2010 – 34.8% 2012 – 35.7% 2014 – 36.6% 2016 – 35.9% 2018 – 34.5% 2020 – 35.4% 44.9 MILLONES		TOTAL DE POBRES 2008 – 44.4% 2010 – 46.1% 2012 – 45.5% 2014 – 46.2% 2016 – 43.6% 2018 – 41.9% 2020 – 43.9% 55.7 MILLONES	Población vulnerable por ingreso 2008 – 4.7% 2010 – 5.9% 2012 – 6.2% 2014 – 7.1% 2016 – 7% 2018 – 6.9% 2020 – 8.9% 11.2 MILLONES
Urbana: \$1,702 (ago 2020) Rural: \$1,299 (ago 2020)			
Población en pobreza extrema 2008 – 11.0% 2010 – 11.3% 2012 – 9.8% 2014 – 9.5% 2016 – 7.6% 2018 – 7.4% 2020 – 8.5% 10.8 MILLONES			2008 – 81.4% 2010 – 80.1% 2012 – 80.3% 2014 – 79.6% 2016 – 77.4% 2018 – 78.1% 2020 – 76.5% 96.9 MILLONES

Fuente: Coneval

A partir de las decisiones que distintos gobiernos tomaron en el marco del COVID-19, y del riesgo para las democracias, dos organizaciones emitieron informes sobre el estado que guardaba este régimen político. Una de ellas es *Varieties of democracy* (V-Dem¹) quien publicó su reporte 2020 intitulado *Autocratization Surges – Resistance Grows*.² Por su parte, *Latin American Public Opinion Project* (Lapop)³ publicó su informe 2018-2019 *LAPOP's Americas Barometer takes the pulse of democracy*.⁴

¹ El sitio de V-Dem es <https://www.v-dem.net/en/>

² Se puede consultar en https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfc/democracy_report_2020_low.pdf

³ El sitio de LAPOP es <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

⁴ Se puede consultar en https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf

Ambos estudios coinciden que, en general y a nivel mundial, la democracia se encuentra en retroceso. Por primera vez desde el 2001, 92 países donde habita el 54% de la población mundial tienen regímenes políticos que no son plenamente democráticos.⁵

En este marco general de regresión democrática, la pandemia provocada por el COVID-19 es el pretexto perfecto para apuntalar los avances autoritarios por medio de poderes especiales asignados a los ejecutivos, y en detrimento de los congresos y las cortes. De hecho, V-Dem se apresuró a analizar en qué países se realizaban estas regresiones democráticas y presentó sus conclusiones en el informe *Pandemic Backsliding: Does COVID-19 Put Democracy at Risk?*⁶

V-Dem clasificó a 129 países en tres grupos: aquellos en donde hay un alto riesgo de regresión autoritaria, en donde el riesgo es intermedio, y en donde no se observaba ningún riesgo. Un país tiene un alto riesgo de regresión democrática si, utilizando como pretexto el COVID-19, hay una violación severa a uno de los estándares que son el fundamento de la democracia; o hay muchas violaciones a diferentes estándares que, en su conjunto, conforman al régimen democrático. Ejemplo de las primeras son:

- Si se gobierna a través de decretos especiales que otorgan poderes al ejecutivo que no están claramente delimitados.
- Si se suspende indefinidamente a la legislatura o a la Corte.
- Si se usan las medidas de emergencia para limitar la libertad de expresión.
- Las medidas de distanciamiento suponen restricciones a los derechos de reunión y manifestación. Si estas restricciones se establecen con criterios discriminantes.

⁵ Para una mirada rápida a ambos informes se recomienda la columna de Armando Chaguaceda y José del Tronco, *La respuesta ciudadana a la autocratización en América Latina* <http://agendapublica.elpais.com/la-respuesta-ciudadana-a-la-autocratizacion-en-america-latina/>

⁶ Se puede consultar el informe en: https://www.v-dem.net/media/publications/pb_23.pdf

La democracia de un país tiene un riesgo intermedio de regresión si, a partir de las medidas provenientes de la emergencia, se viola uno o más de los estándares democráticos que, en sí mismos, no son constitutivos de la democracia. Por ejemplo:

- Que se le hayan dado poderes especiales al ejecutivo que no puedan ser retirados por el congreso o la corte.
- Que se haya otorgado medidas especiales a las fuerzas de seguridad por medio de figuras como la suspensión de derechos o los toques de queda.
- Tomando en consideración la emergencia, es válido que haya una suspensión de elecciones, pero se considera que se violenta los estándares democráticos si se acompaña de restricciones innecesarias a las campañas o al voto.

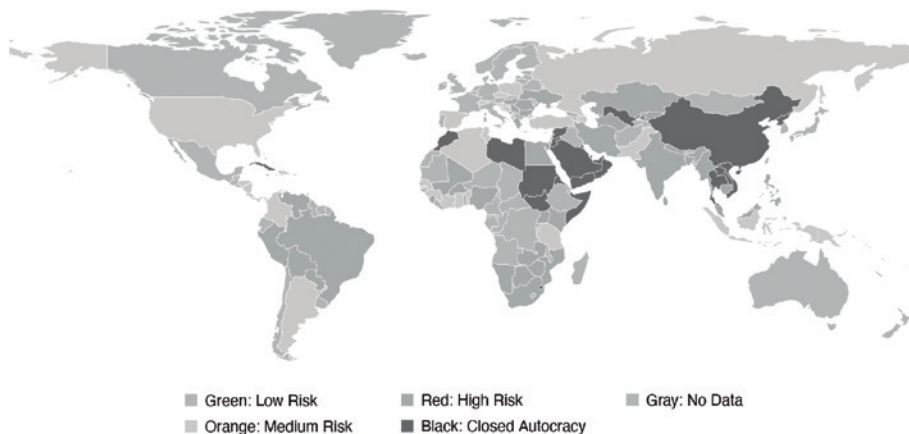
Finalmente, la democracia de un país no estará en riesgo si no se encuentren presentes ninguno de los puntos mencionados en el riesgo alto e intermedio. Además, para que se considere que el país no se encuentra en riesgo, se requiere que su democracia no haya sufrido un proceso de regresión previa, como sucedió con Estados Unidos, Polonia, Turquía o República Checa, por mencionar algunos.

A partir de todos estos criterios, V-Dem concluye que, de los 129 países analizados, hay 48 que se encuentran en alto riesgo de regresión democrática, 34 que tienen un riesgo medio y 47 que no tienen riesgo. Como se observa en el mapa, México se encuentra en este último grupo.

Si bien las medidas consideradas por el gobierno de México no ponen en riesgo al régimen democrático, al interior del país hay una fuerte disputa política por lo que algunas de las medidas tomadas en el marco del COVID-19 se han leído en términos de construcción autoritaria. Para mirar lo que ha sucedido en México, es importante considerar cuatro aspectos: el nivel de conflictividad política, los patrones que conforman la democracia a la mexicana, la espiral de la violencia, y la militarización que antecede al COVID-19.

MAPA 1
 ÍNDICE DE RIESGO DE RETROCESO PANDEMICO

FIGURE 1: PANDEMIC BACKSLIDING RISK INDEX (APRIL 2020)



Fuente.- V-Dem (2020). Pandemic Backsliding: Does COVID-19 Put Democracy at Risk? (https://www.v-dem.net/media/publications/pb_23.pdf)

II. EL CONTEXTO DE CONFLICTIVIDAD POLÍTICA Y LA OPOSICIÓN IRRESPONSABLE EN MÉXICO

En un régimen democrático se pueden dar tres tipos de oposición: desleal, irresponsable y responsable. La oposición desleal tiene como único fin erosionar a la democracia. No le interesa ese régimen político, de hecho, no lo comparte, y no tiene dudas en utilizar otros mecanismos —como la violencia— para arribar al poder. Por suerte, en México no tenemos este tipo de oposición. La oposición responsable es aquella que, si bien crítica las acciones del gobierno, se trata de una oposición leal al régimen democrático, realiza críticas constructivas y está dispuesta a generar salidas negociadas a conflictos políticos.

La oposición irresponsable tiene como único objetivo arribar al poder político. Para ello, realiza una crítica —con y sin fundamento— constante al gobierno, pero sin ningún interés de construir, y prefiere entorpecer, golpear y enfrentar antes que realizar cualquier tipo de negociación. Es democrática,

busca llegar al poder por medios electorales, pero juega fuera de las fronteras de lo que esperaríamos de la construcción de una esfera pública democrática.

Las elecciones del 2006 marcan el inicio de la oposición irresponsable en México a partir de tres sucesos: 1) la campaña en contra de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) acusándolo de ser un peligro para México; 2) su derrota electoral frente a Felipe Calderón con una clara intervención del entonces presidente Vicente Fox, así como de las principales organizaciones empresariales y los medios privados de comunicación, y 3) el reclamo por un fraude electoral cometido en esas elecciones. A partir de entonces, el grupo político encabezado por AMLO se desarrolló como una abierta oposición irresponsable tanto ante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), como frente al de Enrique Peña Nieto (2012-2018); aunque el detonante de esta forma de oposición fue la irresponsable campaña de “Peligro para México” a fin de ganar las elecciones “haiga sido como haiga sido”, como posteriormente lo afirmó el expresidente Felipe Calderón.

En la medida que las oposiciones irresponsables no buscan llegar a ningún acuerdo y prefieran entorpecer y criticar al gobierno en turno, cualquier tema, cualquier disputa, supone el incremento de la conflictividad política. Es importante señalar que no se trata de una disputa ideológica. De hecho, en México prácticamente no existen diferencias ideológicas relevantes entre los principales partidos políticos. Todos los partidos se mantienen en el eje capitalista en general, neoliberal y neoextractivista en particular; y las diferencias radican en aspectos menores como la profundización de políticas sociales, y la determinación de si se otorgan transferencias con condiciones o sin ellas. En relación con la política de reconocimiento de grupos en situación de vulnerabilidad, hay algunas diferencias entre personas —incluso al interior de un mismo partido político— con respecto a temas como la interrupción legal del embarazo o el matrimonio entre personas del mismo sexo. Vaya, el punto central es que el conflicto constante fomentado por la oposición irresponsable no es un conflicto ideológico, es más bien un quehacer político.

A partir del 2018, cuando AMLO ganó las elecciones presidenciales, las cosas no cambiaron en la forma de hacer política, simplemente se invirtieron los papeles. Aquellos que antes eran gobierno, ahora se convirtieron en oposición,

en oposición irresponsable. En cambio, los que antes eran oposición irresponsable, hoy entienden lo que es ser un gobierno que tiene enfrente una oposición cuyo quehacer político es sólo criticar y entorpecer. La mala noticia: no parece que ninguno de los actores políticos mexicanos haya entendido la moraleja.

III. LOS PATRONES DE LA DEMOCRACIA A LA MEXICANA

La democracia a la mexicana se caracteriza por cinco procesos: el clientelismo, la negación, la simulación, la corrupción y la impunidad. La clase política mexicana gobierna a partir de ellos. El principal objetivo de la democracia a la mexicana es anular los mecanismos de *accountability*, anular el Estado de derecho (Vázquez 2016 y 2018a).

Uno de los mecanismos a través de los cuales se anula al Estado de derecho es la negación y la simulación. Por ejemplo, se niega que la tortura y la desaparición de personas en México sean prácticas generalizadas. Y se simula la existencia de órganos autónomos de investigación y justicia por medio del nombramiento de incondicionales al frente de dichas instituciones. Así, en el papel y en el diseño constitucional, se tienen órganos autónomos de *jure*, pero se cuenta con órganos totalmente subordinados de *facto*.

En el primer año de gobierno de AMLO ya se han realizado diversos nombramientos de incondicionales al frente de órganos que debieran ser autónomos, lo que desaparece de hecho dicha autonomía. Sucedió con la *Ombudsperson*, con ministros y ministras que llegaron a la Suprema Corte, y con el actual Fiscal General. Esto no es parte de la respuesta al COVID-19, los nombramientos se hicieron en el 2019, es la forma en que cotidianamente se desarrolla la democracia a la mexicana.

La corrupción y la impunidad son herencias del viejo régimen. Una de las reglas no escritas del presidencialismo que era parte del régimen de partido hegemónico fue el pacto de impunidad. Los presidentes y los gobernadores sabían que podía hacer lo que quisieran mientras estaban en el gobierno, porque su sucesor vendría de las mismas filas de su partido, por lo que no serían investigados. A esto se le conoció como el pacto de impunidad.

Se pensaba que el pacto de impunidad se rompiera con la alternancia democrática. En la medida que ganara la elección un partido opositor, lo esperable era que revisara las actuaciones del gobierno saliente y, en caso de encontrar irregularidades o actos ilegales, realizara la investigación y sanción correspondiente. Lamentablemente esto no fue así. El pacto de impunidad se mantuvo en la alternancia del 2000, en el 2006 con respecto a las ilegalidades cometidas en el régimen de partido hegemónico, en la segunda alternancia del 2012 con respecto a la actuación de los dos sexenios panistas de los presidentes Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), y el pacto de impunidad se mantiene hoy, en la tercera alternancia durante el gobierno de AMLO con respecto a todos los anteriores (Vázquez, 2022). Con niveles de impunidad que entre el 97 y el 99% de los delitos cometidos en México, la impunidad es la regla, no la excepción (Vázquez, 2021).

El punto central del pacto de impunidad es el uso político de la justicia. En el viejo régimen, el sistema de policía y procuración de justicia tiene un uso político para mantener tanto el pacto de impunidad como las alianzas políticas. Esto no quiere decir que las instituciones de procuración de justicia no funcionen en ningún caso, sino más bien que investigan casos y detienen personas a partir de criterios políticos y no de una política de seguridad ciudadana más amplia (a mis amigos la tolerancia, a mis enemigos la ley). Es por ello que se volvió tan relevante el férreo control del presidente sobre el nombramiento de incondicionales al frente de la fiscalía nacional, lo cual se replica en las entidades federativas entre los gobernadores y los fiscales locales (Vázquez, 2021a). Pese a contar con autonomía política de *jure*, el nombramiento de fiscales de facto sigue estas mismas reglas, se siguen nombrando incondicionales al frente de estos órganos.

El pacto de impunidad, el uso político de la seguridad pública y de la procuración de justicia fueron el contexto adecuado para que explotara la corrupción (Vázquez, 2018 y 2021). Desde arriba, a partir de licitaciones amañadas, puertas giratorias, y capturas del Estado para emitir políticas públicas y leyes que beneficiaran a algunos grupos políticos y económicos. Desde abajo, generando culturas organizacionales al interior de la base civil del Estado que normalizó los procesos y cadenas de corrupción, los cuáles son más visibles en algunas áreas

como el sistema de seguridad y justicia, la entrega de permisos de construcción y los inspectores, o los departamentos encargados de las licitaciones.

Clientelismo, negación, simulación, corrupción e impunidad son los patrones que se construyeron desde el viejo régimen, y son los mecanismos que hoy operan en la democracia a la mexicana. Peor aún, toda la clase política mexicana utiliza estos mecanismos. Por ello, modificar los patrones de la democracia en México se torna mucho más complicado, supone cambiar a la clase política en su totalidad.

IV. LA ESPIRAL DE VIOLENCIA EN MÉXICO

A los patrones de la democracia a la mexicana se suma, a partir del 2006, una espiral de violencia. Las elecciones del 2006 trajeron algo más que una oposición irresponsable y el incremento superficial del conflicto político. En una crisis de legitimidad por haber llegado al poder por un pequeño margen electoral, en medio de acusaciones de fraude, movilizaciones sociales, y sin mayoría en el congreso para legislar, en diciembre del 2006, el recién llegado presidente Felipe Calderón declaró la guerra en contra del narcotráfico y comenzó a realizar operativos militares en diversas regiones del país. Las consecuencias en estos 15 años de guerra han sido más de 350 mil personas asesinadas, decenas de miles de personas desaparecidas y la práctica generalizada de la tortura (Méndez, 2014).

Pese a todo este sufrimiento, amplias regiones de México siguen siendo gobernadas por redes de macrocriminalidad (Vázquez, 2019). Desde los primeros años del siglo XXI Michael Johnston (2006) alertó sobre el tipo de síndrome de corrupción que podría suceder en México con la alternancia a la democracia. Por la forma corrupta en que se usa y se intercambia la riqueza y el poder, el control generado por el presidencialismo del viejo régimen estructuró a la corrupción bajo el síndrome de cárteles de élite, donde hay algo de orden en la forma en que se apropian del excedente social por medio de mecanismos corruptos. Sin embargo, sigue Johnston, con la alternancia, México se ha movido hacia un régimen de oligarcas y clanes, lo que lleva a formas más desorganizadas de corrupción alternando el uso de la violencia, lo que puede tener consecuencias devastadoras (Johnston, 2006).

Lo que tenemos en el síndrome de oligarcas y clanes son élites políticas y económicas ambiciosas, poco proclives a colaborar, con instituciones débiles, y en contextos y oportunidades de corto plazo y de rápida expansión, lo que incrementa la rapacidad e incentiva el uso de la violencia en la competencia. En este marco, un contexto de inseguridad conlleva a un mayor uso de la violencia por parte de dichas élites. Por ello, en este marco, se vuelve prioritario fortalecer las instituciones de seguridad y justicia para disminuir la inseguridad a fin de transformar a la corrupción en expresiones menos perturbadoras (Johnston, 2006). Lamentablemente no fue así.

La conocida paz narco (Guerrero, 2009) dejó de funcionar y nos vimos frente a una fragmentación de las redes de macrocriminalidad y, con ellos, de la violencia. Las redes de macrocriminalidad se caracterizan por cuatro elementos: 1) están conformadas por tres estructuras: a) la criminal, b) la política y c) la empresarial que se especializa en el lavado de dinero pero que, en México, también obtiene ganancias ilícitas por medio de la diversificación de los negocios de la red, lo que incluye la obtención de licitaciones amañadas de servicios públicos como se ha documentado en Coahuila (Vázquez, 2019) y Veracruz (Espinal, Isunza, Isunza y Vázquez, 2021); 2) Cometan una diversidad de delitos, por lo que; 3) tienen una diversidad de víctimas, y 4) logran un cierto control en un determinado territorio. De hecho, en la medida que en la red hay una estructura política, un alto manejo de violencia y el control territorial, esas zonas sufren de gobernanza criminal. Mientras que la idea de gobernanza supone una coordinación entre actores políticos y sociales para generar decisiones políticas eficaces y tendientes a alguna idea de bienestar general; la gobernanza criminal supone esa misma interacción entre actoras y actores políticos y sociales (en este caso, criminales) pero para generar acciones depredadoras de gobierno (Duque, 2021).

Estas redes se complejizan porque conllevan estructuras coercitivas, políticas y financieras que, además, se tornan mucho más flexibles y difusas. En palabras de Salcedo y Garay:

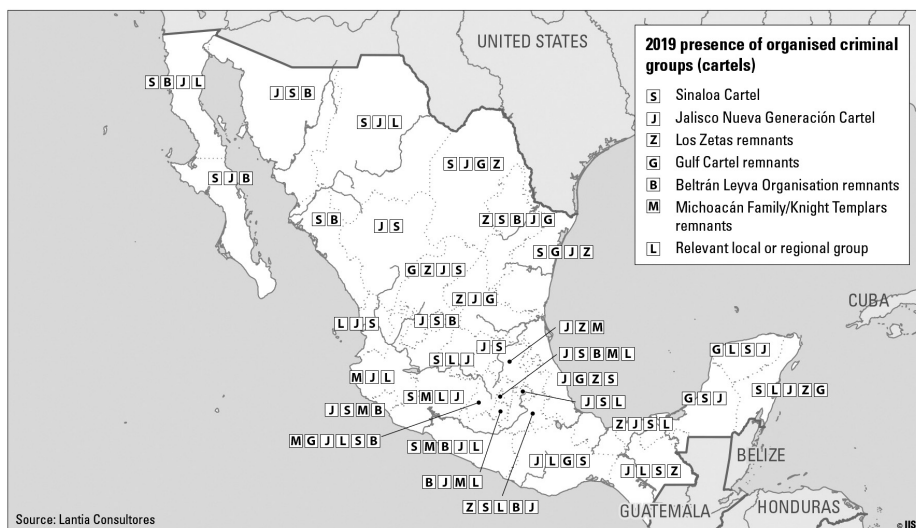
Las formas más complejas de crimen se caracterizan por (i) la variedad de agentes sociales involucrados, (ii) la diversidad de interacciones entre agentes y (iii) los efectos sobre *las instituciones* y la sociedad. Estas tres características básicas

permiten identificar a la más compleja entre redes criminales comparadas. La primera característica, *la variedad de agentes*, se refiere a que en la red participan funcionarios públicos y agentes del sector privado, adicionales a los criminales que por supuesto operan en la red (Salcedo y Garay, 2016: 5).

En México hay diferentes redes de macrocriminalidad que operan a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, en el siguiente mapa se observan las regiones en donde las distintas organizaciones criminales tuvieron presencia en el país durante el 2019.

La estructuración específica de cada red de macrocriminalidad puede variar dependiendo de la región y la temporalidad. Sin embargo, el análisis de diversas redes en México hace evidente la relevancia de los actores políticos en la red, independientemente de que se trate de Coahuila (Vázquez, 2019), Nuevo León (Flores, 2020), Tamaulipas (Flores, 2013), Veracruz (Espinal, Isunza, Isunza y Vázquez, 2021), Michoacán (Maldonado, 2018), o Guerrero (Crisis Group, 2020) por mencionar algunos. Por ejemplo, en el mapa 3 se muestra

MAPA 2
MAPA DE TERRITORIOS DE INFLUENCIA DE CÁRTELES



Fuente: iss, 2020: 76

sabemos la forma en que operan estas redes a nivel mucho más local, ya no en la entidad federativa, sino en los municipios en donde mantienen la gobernanza criminal por medio de la violencia, dichas redes controlan: los horarios y lugares del patrullaje y del alumbrado; un cierto número de los policías municipales; la determinación de la persona encargada de las licitaciones del municipio (tesorero y obras públicas) a fin de utilizar la administración pública para lavar dinero, y el pago de diversas cantidades provenientes del dinero público que iban de los 300 a los 500 mil pesos mensuales. Los videos donde se presenta a presidentes municipales sometidos por el crimen organizado han crecido a lo largo de los últimos años.

La elite política administra a las redes de macrocriminalidad por medio de la negación, la simulación y la impunidad.⁹ El grueso de los gobiernos niega la existencia de estas redes de macrocriminalidad que se apropian de las instituciones estatales y gobiernan regiones del país. Como mencionan Salcedo-Albarán y Garay-Salamanca:

Por obvias razones políticas, los gobiernos en turno y sus autoridades tienden a negar la existencia de redes de macrocriminalidad, no aceptan fácilmente la responsabilidad de enfrentar la complejidad de una red criminal conformada por numerosos criminales, funcionarios públicos y agentes del sector privado. En lo posible, siempre les será preferible a las autoridades en turno, reiterarse la idea de que el crimen es de baja escala, esporádico y poco complejo (Salcedo y Garay, 2016: 24).

⁹ Estos conceptos integran los que denomino la democracia a la mexicana, junto con el clientelismo y la corrupción. Esta es la forma en que ha operado la democracia a la mexicana: negación, simulación, corrupción e impunidad en un contexto de violencia. Vázquez, Daniel, *Democracia, populismo y elitismo* (México: INE, 2016); Vázquez, Daniel, *Corrupción y Derechos Humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?* (EUA: Peter Lang, 2018); Vázquez, Daniel, "Mexican style democracy: a framework conducive to human rights violation," en Anaya, Alejandro y Frey, Barbara, (eds.), *México's human rights crisis*, (EUA: University of Pennsylvania Press, 2018), 187-206; Vázquez, Daniel, *Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos* (México: FLACSO-México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Böll, 2019).

La mención de las “obvias razones políticas” no es menor. “Una macro red criminal como El Cártel de Sinaloa o Los Zetas requiere investigar un elevado número de líderes políticos, funcionarios públicos y agentes del sector privado, a pesar de que las autoridades generen la idea de que bastaría capturar a un número reducido de criminales importantes para desmantelar la red.” (Salcedo y Garay, 2016: xxxiv).

De la mano de la negación viene la simulación. En la medida que los gobiernos niegan la existencia de dichas redes, no contamos con una política de desmantelamiento ni de la red, ni de ese fenómeno criminal. Este es uno de los principales problemas con el sistema de fiscalías que, en el mejor de los casos, fragmenta la investigación de las acciones de la red cuando investiga de forma aislada un homicidio, una desaparición o una extorsión, sin realizar las conexiones correspondientes. Esto conlleva que sólo se detienen —en los pocos casos que eso sucede— a los autores materiales del delito, sicarios, halcones, narcomenudistas, nodos menores que son reemplazados en horas por la red; pero no se avanza ni en los autores intelectuales, ni en el desmantelamiento de la red. En el peor de los casos, muchos de los fiscales y de los policías de investigación forman parte de la propia red de macrocriminalidad.¹⁰ Es decir, se simula un trabajo de investigación y sanción por medio de un sistema de seguridad pública y procuración de justicia que, en realidad, poco hace para desmantelar estas redes que tienen varias décadas operando en México. Una de las principales consecuencias de esta simulación es el mantenimiento de la impunidad.

El principal problema es que la democracia en México está diseñada —al menos durante el periodo de análisis— para negar la existencia de redes y la gravedad de las violaciones a los derechos humanos, para simular soluciones y para mantener la impunidad (Vázquez, 2021). Es decir, *la NO aceptación de la existencia de redes de macrocriminalidad, así como las violaciones a derechos*

¹⁰ El caso más conocido es el de Edgar Veytia, fiscal general de Nayarit, hoy sentenciado en Estados Unidos de América por ser parte del Cartel Jalisco Nueva Generación. Un caso semejante es el de Genaro García Luna y sus principales colaboradores, hoy procesados también en aquel país del norte por ser parte del cartel de Sinaloa.

humanos que le son inherentes, y la impunidad en la cual se cometen dichas violaciones, no es (o no es sólo) un problema técnico, es esencialmente un problema del régimen político en México. No es que estas redes sean negadas o se mantengan en la impunidad por su complejidad o por la falta de elementos técnicos por parte de los órganos que debieran combatirlas; el problema es que, en no pocas ocasiones, dichos órganos se encuentran capturados, por lo que su papel principal es mantener la impunidad estructural; y sin estar capturados, simplemente negarán que la red de macrocriminalidad existe y que las violaciones a derechos humanos son generalizadas.

Donde los niveles de captura o de disputa por la soberanía sean endémicos y generalizados, y cuya práctica e impunidad es además un acuerdo político implícito, el combate a la impunidad y, por ende, el desmantelamiento de las redes de macrocriminalidad se torna mucho más complicado (Véase Vázquez 2018, 2019 y 2021). Si las instituciones gubernamentales encargadas de combatir las redes de macrocriminalidad se encuentran cooptadas (por las propias redes o por la clase política), la relación entre dichos órganos y la estrategia de desmantelamiento de redes de macrocriminalidad será abiertamente de conflicto o, al menos, de simulación. En el peor de los casos, habrá voluntad estatal expresa de mantener la red de macrocriminalidad y, por ende, acciones y omisiones estatales que conduzcan a la impunidad.

V. LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO Y LA RESPUESTA AL COVID-19

La militarización en México no comenzó con el COVID-19, por el contrario, los militares siempre se han mantenido presentes en la historia nacional del siglo xx en sucesos trágicos como la masacre de 1968 contra estudiantes o los 10 días de guerra en Chiapas en 1994, a la par que se suele usar a las fuerzas armadas en casos de desastres naturales con el conocido plan DN-III-E. Sin embargo, el uso de las fuerzas armadas se ha amplificado y profundizado desde antes de la llegada del COVID-19. En este contexto, no fue raro que los militares, que ya venían desarrollando muchísimas actividades en la democracia a la mexicana, también desarrollaran procesos relacionados con el COVID-19.

Considerando los patrones de la democracia a la mexicana (clientelismo, negación, simulación, corrupción e impunidad), la herencia del viejo régimen (pacto de impunidad y culturas organizacionales de la corrupción) y la espiral de violencia en México producto de la fragmentación de las redes de macrocriminalidad, es esperable la profundización de los militares en todas las áreas, con especial énfasis en la política de seguridad. Para ponerlo en términos del actual presidente Andrés Manuel López Obrador: el viejo régimen tuvo como consecuencia la construcción de un Estado que parece un “elefante reumático”. Tenemos serios problemas de operación del Estado en múltiples áreas. En este marco es entendible que, de forma inicial y en el corto plazo, se utilice a los militares para suplir a la base civil del Estado. El gran problema es que no se observa ningún esfuerzo para reconstruir esa base civil estatal, mientras que simplemente se profundiza y diversifica la militarización de tal forma que ahora parece llevarnos a un régimen militarista.¹¹

Comencemos por la política de seguridad. Si bien se observa presencia de militares en esta área desde hace décadas, lo que vimos en la declaración de guerra realizada por el presidente Felipe Calderón en diciembre del 2006 fue la profundización de la militarización de la seguridad pública. Por ejemplo, en 2011 -uno de los años más mortíferos en la historia de México- había 52,690 militares desplegados en el territorio. En el 2018, último año de gobierno de Enrique Peña Nieto, eran 54,690 efectivos. Uno de los primeros actos de gobierno de AMLO fue la sustitución de la Policía Federal (que estaba duramente infiltrada por el crimen organizado) por la Guardia Nacional. Este nuevo cuerpo de policía fue integrado especialmente por militares y marinos. De tal forma que para el 2019, primer año de gobierno de AMLO, había casi 63 mil militares desplegados en todo el país, a los cuales hay que sumar 30 mil elementos que salieron del ejército o de la marina para integrarse a la Guardia Nacional. En 2021, se tiene registro de cerca de 150 mil militares desplegados en el territorio nacional.

¹¹ Para reflexionar sobre la distinción entre la militarización y el militarismo son útiles: Arana y Anaya, 2020; López y Storr, 2021; y Bravo y Ríos, 2020.

¿Podemos crear una base civil en los cuerpos de policía y en el sistema de fiscalías que reemplace a los actuales y, por ende, desplace las viejas prácticas y cultura organizacional de la corrupción, la burocracia, la impunidad y la tortura? Claro que sí. De hecho, hubo dos marcos de oportunidad que no fueron utilizados por la clase política para ello. El primero se refiere al paso de las viejas procuradurías a las nuevas fiscalías realizado entre el 2018 y el 2020. Los dos principales objetivos de ese proceso eran: fortalecer la autonomía política de los fiscales y reconstruir la base civil de lo que sería las nuevas fiscalías. Por el contrario, se mantuvo la simulación por lo que se siguieron nombrando incondicionales al frente de las nuevas fiscalías, perdiendo de *facto* la autonomía política ganada de *jure*. A la par que se contrató a todo el viejo personal de las procuradurías en las nuevas fiscalías, lo que implicó mantener todos los patrones de corrupción, impunidad, burocratización y violaciones graves a derechos humanos, como la práctica de la tortura en los nuevos órganos. Al parecer, lo único que cambió fue el sello del papel membretado.

Un segundo marco de oportunidad fue la reforma constitucional publicada el 26 de marzo del 2019 que creó a la Guardia Nacional. En particular, debemos subrayar dos artículos transitorios: el quinto que faculta al Presidente para utilizar a los militares en materia de seguridad pública durante cinco años, por lo que el 26 de marzo del 2024 todos los militares deben regresar a sus cuarteles, y el séptimo que ordena a las y los gobernadores a presentar un diagnóstico y programa de fortalecimiento del estado de la fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales. Poco sabemos de las actividades en estos puntos. Pero hay medidas tan básicas como la creación de treinta y dos licenciaturas de seguridad pública, una en cada entidad federativa, en cada universidad local, donde se forme a las personas que en tres o cuatro años deban suplir y fortalecer a esos cuerpos de policía administrativa y de investigación, y que no se están realizando.

Así, el problema no está en la dificultad de reconstruir la base civil del Estado, sino en la negación, simulación, corrupción e impunidad que practica la clase política y que da forma a la democracia a la mexicana.

Peor aún, la militarización no se queda sólo en la seguridad pública, sino que se avanza en otras áreas de gobierno. De acuerdo con el Programa de Política de Drogas del CIDE, además de la política de seguridad pública se han entregado 246 funciones del gobierno civil a los militares por medio de convenios, acuerdos de colaboración, propuestas de reformas o leyes, y criterios judiciales entre 2007 y 2021. Es en este marco que la reflexión sobre el paso de la militarización al militarismo cobra sentido.

La austeridad mal entendida y aplicada por el gobierno actual profundiza la problemática. Es cierto que había excesos y privilegios en la clase política (el uso de los helicópteros oficiales para ir a jugar golf lo hacen evidente) y aquí la austeridad se convierte en un potente principio político que debemos recuperar y que se sintetiza en el eslogan: no puede haber gobierno rico y pueblo pobre. Pero la austeridad mal entendida ha afectado la ya de por sí limitada capacidad estatal (del elefante reumático) en la ejecución de diversos procesos. Lo que se construye es una profecía autocumplida: 1) se da por hecho que los militares son más eficientes en la distribución de bienes y servicios; 2) empeoramos la base civil por medio de la aplicación de la austeridad mal entendida, y 3) podemos corroborar que, efectivamente, los militares son más eficientes que la base civil del Estado.

En el gobierno actual, los militares construyen aeropuertos, sistemas ferroviarios, 266 cuarteles de la Guardia Nacional, el parque ecológico del lago de Texcoco, viviendas para el personal de la Guardia Nacional, el canal centenario y la zona de riego en Nayarit, y cientos de sucursales del banco de bienestar; desarrollan las funciones administrativas de los puertos mercantiles y las aduanas marítimas; custodian las pipas de Pemex y la entrega de los programas sociales del gobierno, así como la entrega de fertilizantes; amplían y equipan treinta viveros forestales para dotar de 215 millones de árboles al programa Sembrando Vida; administran treinta y tres centros de capacitación para el programa Jóvenes Construyendo el Futuro; custodian las obras de la refinería Dos Bocas; implementan el plan de vigilancia de las fronteras norte y sur por lo que desarrollan la política sobre migrantes; distribuyeron los libros de texto gratuito de las escuelas públicas (Brooks, 2020; San Juan, 2021; Ortiz y Espino, 2020), y recientemente se acordó que los militares apoyen en

la distribución de medicinas (Camhaji, 2021). Dentro de las actividades cedidas a los militares encontramos aspectos tan chuscos como el traslado de las cenizas del cantante José José de Miami a México. Y el más relevante rescate del expresidente Evo Morales (San Juan, 2021).

En materia de COVID-19, se dispuso de 47 mil 864 elementos de ejército y la marina para remodelar treinta y dos hospitales abandonados en los sexenios pasados en el marco de la emergencia sanitaria, así como para distribuir las vacunas y custodiar los centros de vacunación (San Juan, 2021).

VI. CONCLUSIÓN

La respuesta gubernamental al COVID-19, en sí misma, no integra ninguno de los elementos que pondrían en riesgo a la democracia, como lo observó el V-Dem en su análisis:

- El gobierno federal no decretó un estado de emergencia ni se le otorgaron poderes especiales.
- No se suspendió ni al Congreso, ni a la Corte.
- No se decretó una suspensión de derechos. Por el contrario, todas las medidas relacionadas con el confinamiento son voluntarias, por lo que no hay ninguna violación al derecho a la igualdad y la no discriminación.
- No se han cancelado concesiones a los medios de comunicación, ni se han clausurado empresas que se han negado a cerrar sus operaciones en el marco del confinamiento. Tampoco existe alguna noticia de persecución política en el marco del COVID-19.
- Incluso el uso de militares en el marco del COVID-19 fue limitado a la remodelación de treinta y dos hospitales y la distribución y custodia de las vacunas (estas últimas se observaron en otros países del mundo).

Pese a lo anterior, producto de los contextos desarrollados en los puntos anteriores, en México se vive un nivel de conflicto político que genera la

sensación de que el gobierno está avanzando en algún plan autoritario; con una espiral de violencia más vigente que nunca (tenemos el punto más alto de asesinatos al año y siguen desapareciendo mil personas cada mes); en un país que ya estaba militarizado; y en donde si bien los órganos son autónomos de *jure*, algunos de ellos están dirigidos por personas incondicionales del presidente.

El campo político en el México del COVID-19 se ha conformado por dos vectores: salud vs economía, e información vs pánico. La oposición busca mostrar al gobierno como incompetente e irresponsable. Las acusaciones son diarias: no se tomaron en serio la pandemia, al gobierno le interesa más la economía que las vidas, el programa anticrisis es insuficiente, están ocultando las cifras y a los muertos, se puede leer todos los días en prácticamente todos los medios de comunicación.

El gobierno respondió con cuatro conferencias de prensa diarias: a las 7:00 horas las decisiones presidenciales, a las 18:00 el otorgamiento de créditos que han sido la principal respuesta a la crisis, a las 19:00 las decisiones en materia de salud, y a las 20:00 horas el desarrollo de los programas sociales.

Este nivel y tipo de conflicto no es nuevo en México ni está relacionado con el COVID-19. Se construyó a finales del 2006 y durante el 2007. La diferencia es que la interacción de este tipo entre el gobierno y la oposición irresponsable ahora es algo más que una disputa política en un campo simbólico. En la pandemia, esta relación política supone vidas, carestía y sufrimiento de la gente.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Duque, Javier, “Gobernanza Criminal. Cogobiernos entre políticos y militares en Colombia.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXV, núm. 241. México, UNAM, 2021, pp. 347-380.

Espinal, Jesús *et al.*, *Redes de macrocriminalidad en Veracruz*, México, Fundación Böll (informe interno), 2021.

Flores, Carlos, *Negocios de sombras. Red de poder hegemónica, contrabando, tráfico de drogas y lavado de dinero en Nuevo León*, México, CIESAS, 2020, 684 p.

- Flores, Carlos, *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*. México, CIESAS, 2013, 409 p.
- International Crisis Group, *Mexico's Everyday War: Guerrero and the Trials of Peace*, reporte núm. 80, mayo, 2020.
- International Institute for Strategic Studies, *The armed conflict survey 2020. The worldwide review of political, military and humanitarian trends in current conflicts*. Nueva York, Routledge, 2020.
- Johnston, Michael, “¿La corrupción en México se encuentra en transición?” en Azuela Antonio (coord.), *La corrupción en América: un continente, muchos frentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2006.
- Latin American Public Opinion Project, *LAPOP's Americas Barometer takes the pulse of democracy*, EUA, LAPOP, 2021, https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf
- Maldonado, Salvador, *La ilusión de la seguridad. Política y violencia en la periferia michoacana*, México, El Colegio de Michoacán, 2018.
- Méndez, Juan, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/HRC/28/68/Add.3, Nueva York, Naciones Unidas, 2014.
- Salcedo-Albarán, Eduardo y Garay-Salamanca, Luis J., *Macro-criminalidad. Complejidad y resiliencia de las redes criminales*, Bloomington, iUniverse, 2016.
- Varieties of democracy, *Autocratization Surges-Resistance Grows*, EUA, V-Dem, 2021, https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcf/democracy_report_2020_low.pdf
- Varieties of democracy, *Pandemic Backsliding: Does COVID-19 Put Democracy at Risk?*, EUA, V-Dem, 2021, https://www.v-dem.net/media/publications/pb_23.pdf
- Vázquez, Daniel, “Violaciones a derechos humanos e impunidad en México: ¿justicia transicional sin transición?” en Espíndola, Juan y Serrano, Mónica, (coords.), *Verdad, justicia y memoria. México en contextos de violencia criminal*. México, Colmex-CIDE, 2022, en prensa.
- Vázquez, Daniel, *Impunidad y derechos humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anti-impunidad?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones

- Jurídicas, 2021, 294 p., <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6447-impunidad-y-derechos-humanos>
- Vázquez, Daniel, “Enumerando las causas de la impunidad. Reflexiones para iniciar una estrategia anti-impunidad” *Estudios Sociojurídicos*, vol. 23, núm. 1, Colombia, Universidad del Rosario, 2021, pp. 431-464, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/9190>
- Vázquez, Daniel, *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos*, México, FLACSO-México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Böll, 2019, 245 p., <https://mx.boell.org/es/2019/12/16/captura-del-estado-macrocriminalidad-y-derechos-humanos>
- Vázquez, Daniel, *Corrupción y Derechos Humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?* EUA, Peter Lang, 2018, 352 p., <https://www.peterlang.com/document/1055737>
- Vázquez, Daniel, “Mexican style democracy: a framework conducive to human rights violation” en Anaya, Alejandro y Frey, Barbara, *México’s human rights crisis*, EUA, University of Pennsylvania Press, 2018, pp. 187-206.
- Vázquez, Daniel, *Democracia, populismo y elitismo*. México, INE. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 36, 2016, 120 p.

PÁGINAS DE INTERNET

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
<https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP)
<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Varieties of democracy (V-Dem)
<https://www.v-dem.net/en/>

HEMEROGRÁFICAS

- Aguiar, Rolando, “Matan a Alcalde de Pungarabato”, *Excelsior*, julio 25, 2016, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/07/25/1106862> (revisado en mayo del 2020).

- Arana, Daira y Anaya, Lani, “De la militarización al militarismo” *Nexos*, 16 de noviembre, 2020, <https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/> (revisado en noviembre del 2020).
- Bravo, Carlos y Ríos, Julio, “México: de la militarización al militarismo”, *El País*, 2 de diciembre, 2020, <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-12-02/mexico-de-la-militarizacion-al-militarismo.html> (revisado en diciembre del 2020).
- Brooks, Dario, “México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO” *BBC*, 1 de diciembre, 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54850024> (revisado el 4 de enero del 2022).
- Camhaji, Elías, “Un exmilitar asume como nuevo encargado de la distribución de medicamentos en México” *El País*, 1 de diciembre, 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-12-01/un-exmilitar-asume-como-nuevo-encargado-de-la-distribucion-de-medicamentos-en-mexico.html> (revisado el 4 de enero del 2022).
- Chaguaceda, Armando y Del Tronco, José, “La respuesta ciudadana a la autocratización en América Latina”, *El País*, 7 de mayo, 2020, <http://agendapublica.elpais.com/la-respuesta-ciudadana-a-la-autocratizacion-en-america-latina/> (revisado en junio del 2020).
- Guerrero, Eduardo, “Narcotráfico S. A.”, *Nexos*, 1 de enero, 2009, <https://www.nexos.com.mx/?p=12885> (revisado el 14 de enero del 2021).
- López, Ernesto y Storr, Samuel, “De la militarización al militarismo, ¿ciclo incontenible?”, *Este País*, 1 de octubre, 2021, https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/marcha-militar/de-la-militarizacion-al-militarismo-ciclo-incontenible/ (revisado el 4 de enero del 2022).
- Mellado, Miguel Ángel, “Gisela Mota, la joven alcaldesa que prefirió el plomo a la plata”, *El Español*, 4 de enero, 2016, (revisado en mayo del 2020).
- Ortiz, Alexis y Espino, Manuel, “AMLO da 13 tareas civiles a militares”, *EL Universal*, 25 de julio, 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares> (revisado el 4 de enero del 2022).
- San Juan, Antonio, “La inquietante militarización de México: AMLO le ha dado poder al ejército en 30 tareas”, *Infobae*, 4 de enero, 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/04/la-inquietante-militarizacion-de-mexico-amlo-le-ha-dado-poder-al-ejercito-en-30-tareas/> (revisado el 4 de enero del 2022).

Las fuerzas armadas en el contexto del COVID-19. Legitimación y pretexto

11

Sandra Serrano García
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia declarada a partir de la COVID-19 a inicios de 2020 implicó para los Estados un escenario inesperado que los llevó a tomar decisiones de toda naturaleza para hacerle frente. Al mismo tiempo, el contexto de emergencia y la poca información que en un primer momento se tuvo sobre el virus, abrió la posibilidad para que algunos Estados aprovecharan dicho contexto a fin de ampliar sus políticas. Tal fue el caso de la militarización en varios países. Bajo la justificación de la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas para hacerle frente a las distintas implicaciones de la pandemia, varios gobiernos se apoyaron en las Fuerzas Armadas.

Aunque América Latina no fue la única región que se apoyó en los militares, aquí las fuerzas armadas asistieron a una intensificación de su intervención en actividades ajenas a las propias de la defensa de los países frente al exterior. Ya no solo se está frente a una participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sino a una continua expansión en otras actividades gubernamentales. Como señala Passos, la gestión de la crisis sanitaria por parte de los militares “debilita el control democrático sobre las fuerzas armadas y promueve la politización de estas. A su vez, las actividades policíacas exigen autonomía individual para la toma de

decisiones, una habilidad cognitiva que no es central en el entrenamiento militar”¹

En países como Brasil, Chile, Colombia, Bolivia, El Salvador, Perú y Ecuador, las fuerzas armadas participan en la gestión de la crisis sanitaria en actividades de seguridad fronteriza, logística, atención médica, industria de defensa (por ejemplo, para la producción de mascarillas), gestión política de la crisis (mediante el nombramiento de militares en cargos civiles para liderar la emergencia) y tareas de vigilancia para asegurar las medidas de aislamientos social.²

México no es la excepción. La emergencia sanitaria permitió una mayor ampliación de la participación de las fuerzas armadas en actividades propias de autoridades civiles. Al declararse la pandemia, las fuerzas armadas ya participaban y lideraban las tareas de seguridad pública en el país, pero con la emergencia sanitaria no sólo se profundizó esa participación, sino que se amplió a otras áreas de la vida pública. La pandemia ha permitido el fortalecimiento de la legitimidad de las fuerzas armadas por su participación en las estrategias sanitarias entre la población, lo que a su vez ha posibilitado un reacomodo del acuerdo estatal, donde las fuerzas armadas toman ahora el liderazgo en temas fundamentales para el país.

En lo que sigue este ensayo aborda estos dos elementos del papel de las fuerzas armadas durante la pandemia. En primer lugar, se presentan algunas de las actividades que han realizado las fuerzas armadas en el contexto de la emergencia sanitaria y que han servido como un marco de legitimidad frente a la población civil. En segundo lugar, se analiza la ampliación de la militarización en las tareas de seguridad pública que dio su paso más fuerte en el momento en que los dis-

¹ Medeiros Passos, Anaís, “La militarización en América Latina en tiempos de COVID-19”, *The Conversation*, accedido 6 de enero de 2022, <http://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>.

² Medeiros Passos, Anaís y Acácio, Igor, “The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America”, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm. 1 (febrero de 2021), pp. 261-271, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200475>.

tintos actores e instituciones políticas se encontraban cerradas dadas las restricciones al inicio de la pandemia. Finalmente, el ensayo cierra con unas reflexiones finales en torno a la construcción de un gobierno y un estado democráticos.

II. LA LEGITIMIDAD DE LOS MILITARES EN LA VIDA CIVIL Y LA EMERGENCIA SANITARIA

Para enero de 2020 las fuerzas armadas ya participaban activamente en las tareas de seguridad pública. Incluso ya se había creado una Guardia Nacional, un cuerpo aparentemente civil pero integrado por militares, para encargarse de la seguridad pública. Las necesidades impuestas por la emergencia sanitaria en términos de disponibilidad hospitalaria, médicos y personal de la salud, recursos e instrumental médico, entre otros, provocaron que las fuerzas armadas se sumaran a coadyuvar esfuerzos para lograr la atención médica de la población y, posteriormente, para llevar a cabo los planes de vacunación.

Para ese momento ya también se observaba una creciente *militarización de la vida civil*.³ La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina sumaron más de diez actividades a sus labores, entre ellas: combate al robo de combustible, resguardo y custodia de ductos y pipas de distribución de combustible de Pemex, distribución de gasolina, entrega de libros de texto gratuito, reparto de fertilizantes a los trabajadores del campo, recolección de sargazo en las costas, resguardo de las fronteras norte y sur, y detención de migrantes en tránsito a los Estados Unidos, entre otras.⁴

Para entonces, el presidente Andrés Manuel López Obrador ya había encomendado al Ejército la construcción del “Aeropuerto Internacional Felipe

³ Término usado por Laura Sánchez Ortega, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales” (MUCD-Friedrich Ebert Stiftung, 2020).

⁴ Ortiz, Alexis y Espino, Manuel, “AMLO da 13 tareas civiles a militares”, *El Universal*, 25 de julio de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>.

Ángeles”, la edificación de 2 700 sucursales del Banco de Bienestar, el trazado de dos tramos del Tren Maya, la construcción de todos los cuarteles de la Guardia Nacional y la remodelación de hospitales abandonados.⁵ Además, integrantes de las fuerzas armadas realizaban todo tipo de actividades culturales y de recreación directamente con la población.

La participación de los militares en la vida civil se aceleró con la pandemia. Tomaron el protagonismo en las acciones para la atención a la salud y después en la Campaña Nacional de Vacunación en contra de la COVID-19. Frente a emergencias de esta naturaleza diversos países recurrieron a las fuerzas armadas. Resulta entendible que ante eventos extraordinarios se recurra a cuerpos militarizados con capacidad de respuesta y atención a la población. De hecho, México cuenta con el Plan DN-III que permite a la Secretaría de la Defensa Nacional brindar auxilio a la población civil frente a desastres naturales.

En el caso mexicano las fuerzas armadas participan en diversas actividades vinculadas con la emergencia sanitaria:

Reconvertir todos sus hospitales, unidades operativas e instalaciones sanitarias para atender pacientes con COVID-19, administrar y operar hospitales civiles, proporcionar seguridad en almacenes del IMSS, aplicar medidas de vigilancia sanitaria en aeropuertos, transportar insumos vía aérea y terrestre, entregar despensas en las comunidades más necesitadas y colaborar en la repatriación de mexicanos varados en otros países en medio de la pandemia, son algunas de las acciones que ha llevado a cabo el Ejército mexicano.⁶

De lleno, las fuerzas armadas participaron en la atención médica, reconversión hospitalaria y, en general, en la generación de las condiciones que permitieran hacerle frente a la emergencia. Todo ello no es muy diferente a lo que ha sucedido en otras partes del mundo. Ante casos extraordinarios como estos las fuerzas armadas han mostrado la capacidad para reaccionar y prestar servicios a la población.

⁵ Sánchez Ortega, “La militarización de la seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 9.

⁶ “La titánica labor del Ejército durante la pandemia de COVID-19 en México”, *Animal Político* (blog), 26 de mayo de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/05/titanica-labor-ejercito-pandemia-covid-19-mexico/>

Lo mismo puede decirse en cuanto a la campaña de vacunación contra la COVID-19. De acuerdo con el *Operativo Correccaminos* las fuerzas armadas juegan un rol clave en la política de vacunación:

6. Logística para el transporte y resguardo de vacunas: Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y la Guardia Nacional, vinculados con la Secretaría de Salud a través del INSABI.

8. Integración y capacitación del personal de salud vacunador y de observación médica en cada sitio de vacunación: Secretarías Estatales de Salud, INSABI, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX), SEMAR y SEDENA.⁷

El rol fundamental de las fuerzas armadas también se identifica en que en dieciocho entidades federativas, integrantes de la SEDENA o la SEMAR, fueron designados como coordinadores estatales correccaminos,⁸ esto es, la persona “responsable de la implementación de la Estrategia operativa contra la COVID-19 en cada una de las entidades federativas”, quién “definirá los planes de distribución en la entidad de acuerdo con las políticas, medidas y acciones para la vacunación. Constituyen, además, la única vía de comunicación entre la coordinación nacional y las autoridades locales.

Además, integrantes de las fuerzas armadas integran las brigadas de vacunación, encargadas del resguardo y mantenimiento del orden público. Cada brigada se constituye por trece personas, de las cuales cuatro pertenecen

⁷ Gobierno de México, “Operativo Correccaminos. Estrategia operativa de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención de la COVID en México”, febrero de 2021, pp. 5 y 6.

⁸ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

a la SEDENA, SEMAR o Guardia Nacional. Los integrantes de las fuerzas armadas tienen las siguientes funciones:

- Transportar las vacunas y paquetes de vacunación.
- Garantizar la seguridad física de los integrantes de la brigada.
- Mantener el orden durante la aplicación de la vacuna.
- Coordinar con autoridades locales y con las fuerzas de seguridad establecidas en la unidad de vacunación.
- Resguardar las vacunas al término de la jornada de vacunación.⁹

Lo anterior muestra que las fuerzas armadas han tomado el protagonismo en la emergencia sanitaria, en tanto institución que busca mostrarse como confiable, eficiente, eficaz y cercana a la población. Si bien antes de la pandemia las fuerzas armadas ya realizaban diversas actividades, la emergencia sanitaria les permitió entrar en contacto directo con la población civil en un área distinta a las tareas de seguridad pública. Ahora podían ser vistos como protectores de la ciudadanía y no solo frente a la delincuencia, sino frente a otro tipo de amenazas.

La propia SEDENA, por ejemplo, ha emitido diversos comunicados de prensa desde 2020 donde muestra las diversas acciones que han llevado a cabo para garantizar la salud y la vacunación de la población. En estos comunicados se utilizan frases como:

- Para los integrantes de Ejército y Fuerza Aérea la atención y auxilio de los mexicanos en todo el territorio nacional es una prioridad, por lo que se continuará trabajando a lo largo y ancho del país para apoyarlos cuando más lo requieran.¹⁰

⁹ Gobierno de México, “Operativo Correcaminos”, p. 14.

¹⁰ Secretaría de la Defensa Nacional, “Ejército y Fuerza Aérea refuerzan las acciones de atención al COVID-19 en los estados de Chihuahua y Durango”, 8 de noviembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/ejercito-y-fuerza-aerea-refuerzan-las-acciones-de-atencion-al-covid-19-en-los-estados-de-chihuahua-y-durango?idiom=es>

- Con estas acciones, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Instituto Mexicano del Seguro Social refrendan su compromiso y responsabilidad de servir al pueblo de México en cualquier condición, lugar y de forma ininterrumpida, a fin de realizar actividades para proteger la integridad física de la población.¹¹

La suma de actividades originalmente a cargo de entidades federales, estatales o municipales que han pasado a las fuerzas armadas continúa en crecimiento. De acuerdo con el *Inventario Nacional de lo Militarizado* al menos 238 funciones han pasado ya sea a la SEDENA o a la SEMAR cuando originalmente pertenecían a instituciones civiles.¹²

La pandemia permitió a las fuerzas armadas aumentar su legitimidad en la población, pero al mismo tiempo demostrar que hay razones suficientes para que se les hayan encomendado tareas diversas a las militares. Esto último es el verdadero problema de la participación de las fuerzas armadas en la campaña de vacunación, así como en la emergencia sanitaria, en lo general. Si bien pueden ser necesarios en ciertas situaciones, su protagonismo y cercanía con la ciudadanía generan un ambiente de normalización y aceptación en tareas estrictamente civiles. Como lo señala Adam Isacson de WOLA:

Darles poderes a las fuerzas armadas más allá de sus funciones legítimas y limitadas en la sociedad, poniéndolas a cargo de funciones estatales que pertenecen sólidamente a la esfera civil, significa darle aún más poderes adicionales a una institución que tiene el monopolio de las armas legales, equipos de vigilancia y personal capacitado en habilidades letales. Después de entregarles la lucha contra el crimen, el control de multitudes, la prestación de servicios, la construcción

¹¹ Secretaría de la Defensa Nacional, “El Ejército Mexicano y el IMSS aplican en Querétaro la primera vacuna contra COVID-19”, 24 de diciembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-mexicano-y-el-imss-aplican-en-queretaro-la-prime-ra-vacuna-contra-covid-19?idiom=es>

¹² Velázquez, Sara *et al.*, “Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México”, 2021, p. 35.

de infraestructura, la protección ambiental y otras funciones de los civiles, es un gran acto de fe esperar que continúen siendo apolíticos y no deliberativos.¹³

Es esto último el enorme riesgo, entregarles a las fuerzas armadas la operación y dirección de programas de salud, incluso en una emergencia como la que afronta la humanidad. Una cosa debería ser aprovechar su capacidad de respuesta y otra permitirles dirigir las acciones y normalizar su presencia frente a la población civil y en detrimento del fortalecimiento y protagonismo de otras instituciones estatales. Aunque la Secretaría de Salud ha permanecido como la cabeza visible de toda la estrategia de vacunación y atención frente al COVID-19 son las fuerzas armadas las que se han mostrado como las verdaderas operadoras.

III. AMPLIACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

El contexto de la pandemia también permitió que se ampliara el marco legal y las facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. El presidente López Obrador emitió en mayo de 2020 el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Este Acuerdo se emitió a partir de la facultad que le concedió el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en la CPEUM, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el *Diario Oficial de la Federación*. En síntesis, el Acuerdo del presidente lo habilita para desplegar las operaciones de la Fuerza Armada permanente, durante un periodo de cinco años. El artículo transitorio, sin embargo, establece que la disposición de las fuerzas armadas

¹³ Isacson, Adam, “En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares”, *WOLA*, 15 de septiembre de 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/america-latina-covid-19-relaciones-civico-militares-policia/>

debe realizarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, hasta en tanto la Guardia Nacional se consolide. Lo anterior a partir de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

No obstante, el Acuerdo emitido en plena situación de incertidumbre generada por la pandemia, buscaba burlar los estándares internacionales a los que se supone debe someterse. Este Acuerdo, llamado *militarista*, es una de las consecuencias del escenario impuesto por la emergencia sanitaria y que permitió al Ejecutivo Nacional otorgar a las fuerzas armadas la seguridad pública. La creación de la Guardia Nacional apenas en 2019 no constituyó el objetivo último del Ejecutivo, sino un paso previo para la total militarización de la seguridad pública realizada por medio de un Acuerdo. Si bien la reforma constitucional citada en el párrafo anterior establece el plazo de cinco años, al otorgarle a las fuerzas armadas todo el control de la seguridad pública existe el riesgo fundado de que la Guardia Nacional se militarice en lugar de fortalecerse y que las fuerzas armadas continúen ejerciendo funciones ajenas a las propias.

Más aún, el Acuerdo no busca respetar los límites impuestos por los estándares internacionales al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. De hecho, se trata de uso de términos, pero con la intencionalidad de no ceñirse a su cumplimiento. Cada uno de los estándares establecidos tiene un contenido y alcance definido que el Acuerdo no cumple.

En la sentencia del *Caso Alvarado Espinoza vs México*¹⁴ la Corte IDH señaló las siguientes condiciones para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública:

- a. Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b. 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;

¹⁴ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 370 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de noviembre de 2018).

- c. 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
- d. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Si bien la Corte IDH había hecho referencia al carácter extraordinario de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y la necesidad de regular el uso de la fuerza, ha profundizado menos respecto a la necesidad de que su participación sea fiscalizada, subordinada y complementaria. En detalle estos elementos deben cumplir los estándares mencionados:

- a. Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.

En la medida que la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser la excepción y no la regla, la Corte IDH ha señalado que su intervención debe justificarse y ello implica dar razones para el caso concreto.

Esta condición tiene su primera aparición en el *Caso Montero Arangueren vs Venezuela*¹⁵ donde la Corte IDH avanzó su jurisprudencia para referirse ya no solo a los límites del uso de la fuerza contra civiles por parte de las fuerzas armadas, sino en general sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. La Corte entiende que se debe tratar de una situación extraordinaria en la medida que el entrenamiento que reciben las fuerzas armadas está dedicado a derrocar a un enemigo y no a la protección de civiles. Aunque el argumento es el mismo que hasta entonces utilizaba para referirse al control del uso de la fuerza desplegada por las

¹⁵ Corte IDH, *Montero Arangueren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 150 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de julio de 2006).

fuerzas armadas, ahora lo amplía para comprender a las tareas de seguridad en lo general. Además, señala que los cuerpos de seguridad solo deben utilizarse “cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control”.

En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*,¹⁶ la Corte IDH dio un paso más en calificar lo extraordinario de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública al establecer que comportan un riesgo para la población civil y que, por tanto, su actuación debe guiarse por los criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia:

86. Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. [...]

87. De otra parte, esta Corte ya ha señalado que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción. Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía

¹⁶ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas., Núm. 220 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de noviembre de 2010).

debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

89. La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (*supra* párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

La idea del riesgo es también retomada posteriormente en el caso *Osorio Rivera y familiares vs Perú* en tanto “el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones que le son propias a las autoridades civiles. Es así que, en algunos contextos y circunstancias, la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos”.¹⁷

Por otra parte, el criterio de estricta proporcionalidad va de la mano con los otros elementos que se encuentran en el caso *Alvarado*, el de *J vs Perú* señala: “que el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad debe atenerse a criterios de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad” esto es que sea justificado, temporal y restringido a lo estrictamente necesario para las circunstancias.¹⁸

De acuerdo con lo anterior, la condición de extraordinario conlleva lo siguiente:

¹⁷ Corte IDH, *Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 274 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de noviembre de 2013).

¹⁸ Corte IDH, *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 275 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de noviembre de 2013).

- Argumentar la excepcionalidad del caso y ello implica por qué es distinto a otras circunstancias en las que no actúan las fuerzas armadas, en qué medidas se controla el riesgo que su incorporación conlleva, en qué sentido es que las otras fuerzas de seguridad han fracasado en su tarea y qué otros mecanismos se han utilizado antes de recurrir a las fuerzas armadas.
- Justificar la necesidad para una situación concreta, no podría justificarse en lo general.
- Temporal el periodo que se estima necesario para tener control sobre la situación específica por la que se desea recurrir a las fuerzas armadas.
- Estrictamente necesario, que se establezca para qué funciones concretas y cómo es que al desplegar esas funciones lograrán contener la situación extraordinaria a la que se enfrentan.

No son estos elementos específicos los que buscan justificarse en el Acuerdo, salvo la intención general del retiro de las fuerzas armadas en cinco años. De hecho, se ordena el despliegue de las fuerzas armadas de manera continua y en todo el territorio nacional, para la realización de actividades de seguridad pública. En el Acuerdo no existe justificación o motivación de la necesidad de la intervención en algún lugar preciso o por causas precisas de la intervención de las fuerzas armadas.

- b. 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.

El propio caso *Alvarado* es explícito al señalar que las fuerzas armadas deben estar subordinadas a las labores de las corporaciones civiles y, en todo caso actuar en complemento a ellas. Aunque la jurisprudencia interamericana no ahonda demasiado en la subordinación como tal, sirve de referencia el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los*

derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de las Naciones Unidas que establece de manera precisa que:

Principio 36. Debe garantizarse el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de los organismos de inteligencia y, en caso necesario, ese control debe establecerse o restaurarse. Con ese fin, los Estados deben establecer instituciones eficaces de supervisión civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los organismos de inteligencia, incluidos órganos de supervisión legislativa.

Sirve también de referencia el caso *Osorio Rivera* en la medida que “el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones que le son propias a las autoridades civiles”. En particular, preocupa la intromisión de las fuerzas de seguridad en tareas propias de la procuración de justicia. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores* señaló que:

[O]rganismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

En consecuencia, preocupa a la Corte que al actuar en tareas de seguridad pública, las fuerzas armadas excedan su función limitada y se introduzcan en tareas propias de la investigación y sanción de los delitos. Así, no solo se trata de subordinarse y complementar a las autoridades civiles, sino que hay un grupo de funciones que no podrán realizar.

El Acuerdo instruye a los titulares de la SEDENA y la SEMAR a coordinarse con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana mas no a subordinarse ni a complementar su actuación. Además, el propio acuerdo faculta a las fuerzas armadas para realizar labores propias de las autoridades de procuración de justicia como la detención de personas (artículo segundo transitorio del acuerdo).

- c. 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.

La regulación establecería los marcos legales de limitación del uso de la fuerza, por militares, a la estricta necesidad de alcanzar el objetivo de su participación. Implica una contención a su actividad. Como se ha retomado en el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a México, 2011, (párrafo 25), la lógica del entrenamiento del Ejército es distinto al de una policía civil, de ahí que sea necesario regular la actuación de las fuerzas armadas cuando excepcionalmente se les autorice funciones relacionadas con la seguridad. Esta regulación tiene como objetivo, por tanto, limitar o restringir su actuación. En México, las Armas (infantería, caballería, artillería, blindada e ingenieros), tal como las define la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen como misión principal el combate. Las tareas de seguridad ciudadana, en ningún momento, pueden considerarse como combate.

Los mecanismos legales y protocolos de uso de fuerza, como vehículos normativos específicos, tienen como objetivo que los integrantes de fuerzas armadas sean capaces de evaluar tácticamente el peligro y a partir de ahí decidir si se hace uso o no de la fuerza, incluida la fuerza letal. No puede ubicarse, sin capacitación previa, a los integrantes de fuerzas armadas un día en sus cuarteles y al siguiente en las calles.

d. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

La fiscalización de las fuerzas armadas puede tener, al menos, dos vías de aplicación. Una vía está relacionada con la rendición de cuentas. La fiscalización debe incluir el mecanismo idóneo para evaluar la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad. Si no existe evaluación se propicia la discrecionalidad y arbitrariedad. La propia evaluación implica, por otro lado, la fijación de metas específicas, frente a las cuales se puede medir el resultado o justificar ciertas actuaciones. Ningún plan que contenga estos elementos ha acompañado al Acuerdo presidencial, por lo que no cumpliría el estándar interamericano.

Otra vía, que deriva también de la rendición de cuentas, está mucho más vinculada a la exclusión de la jurisdicción militar como vía de control de la actuación de los agentes de la Fuerza Armada permanente. Tal actuación deberá ser revisada por estructuras civiles, independientes, incluidos por supuesto a los tribunales civiles. La responsabilidad de México en el caso Alvarado Espinoza y otros, se produjo también porque los casos de hechos delictivos en los que participaba un integrante de las fuerzas armadas se remitieron al fuero militar (párrafo 185 de la sentencia). El Acuerdo presidencial textualmente sostiene que será el órgano interno de control de las secretarías de Defensa y Marina quienes realicen la fiscalización de la Fuerza Armada permanente; eso significa que el control no será externo ni independiente (el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 13, establece que corresponde al Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea “Acordar con el Secretario de la Defensa Nacional el despacho de los asuntos de su competencia;”).

En síntesis, a pesar de los controles internacionales y constitucionales, el contexto de la pandemia abrió la posibilidad para que el Ejecutivo Federal profundizara y ampliara la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública sin la existencia de controles civiles fuertes a los que se subordinaran. Esta ampliación aunada a la expansión de actividades en distintos ámbitos de la vida nacional genera un escenario adverso para la consolidación de instituciones democráticas.

IV. REFLEXIONES FINALES

La emergencia sanitaria abrió los espacios para profundizar tanto la ampliación de facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública como la expansión a otras áreas de naturaleza civil. Además, le permitió fortalecer su legitimidad ante amplios sectores de la población.

Aunque pudiera justificarse su participación en la campaña de vacunación y en las acciones para la atención a la salud, el protagonismo y el rol principal que jugaron parecería indicar una intención por hacer descansar en las fuerzas armadas la operación efectiva de las acciones del Estado en la emergencia sanitaria. Al mismo tiempo, la expansión de facultades en las tareas de seguridad pública y en otras áreas de la vida civil deja ver un interés creciente por dejar en las fuerzas armadas la operación misma del Estado.

Lo anterior tiene diversas consecuencias en términos de la garantía y respeto de los derechos humanos, pero también en cuanto a cómo se concibe un gobierno y un estado democráticos. En efecto, la tendencia observada pone en el centro de la actividad estatal a las fuerzas militares y con este movimiento también cambia el acuerdo estatal y la construcción misma de la democracia. México es un Estado con una democracia y una estatalidad en crisis,¹⁹ poner en el centro a las fuerzas armadas no ayuda a su fortalecimiento. Puede lograr algunos resultados, pero difícilmente serán sostenibles y, más importante aún, tampoco tendrán efectos en la construcción de estado.

Un gobierno democrático requiere de rendición de cuentas, las fuerzas armadas representan lo contrario. Tal vez por ello, el propio presidente emitió un decreto por el que considera como seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno de México, la mayoría de ellos bajo la conducción de las fuerzas armadas.²⁰ Es decir, en lugar de construir

¹⁹ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*, México, FLACSO México, 2021.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, “ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados

un gobierno democrático, México se dirige a la opacidad. La democracia no solo implica ganar en las urnas (el régimen democrático), también conlleva el cómo se ejerce el poder.

Asimismo, el protagonismo de las fuerzas armadas también afecta al acuerdo estatal, esto es, “los arreglos fundamentales entre los principales actores [...] respecto del papel que juegan las instituciones y las prácticas formales e informales que deben predominar (permitir, inhibir y prohibir), las cuales determinan una distribución del poder en una población y territorio determinado a nivel nacional y subnacional”.²¹ El acuerdo estatal está compuesto por actores económicos, políticos, sociales, culturales y militares. Lo que hoy está en juego es que esos actores militares tomen el control de las distintas decisiones del Estado sobre los otros actores, en convertirse en los dominantes respecto del resto. Esto afecta ya no solo el ejercicio del poder (el gobierno democrático) sino la construcción de un Estado democrático.

La existencia de un gobierno y un Estado democrático es lo que se encuentra en juego cada vez que, a las fuerzas armadas se le otorgan mayores facultades.

V. BIBLIOGRAFÍA

Animal Político, “La titánica labor del Ejército durante la pandemia de COVID-19 en México”, 26 de mayo de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/05/titanica-labor-ejercito-pandemia-covid-19-mexico/>

Ansolabehere, Karina *et al.*, *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, México, FLACSO México, 2020.

Corte IDH, *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 275, sentencia de 27 de noviembre de 2013.

de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, 2021.

²¹ Ansolabehere, Karina *et al.*, *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, México, FLACSO México, 2020, pp. 26 y 27.

- Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 370, sentencia de 28 de noviembre de 2018.
- Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 220, sentencia de 26 de noviembre de 2010.
- Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 150, sentencia de 5 de julio de 2006.
- Corte IDH, *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 274, sentencia de 26 de noviembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación*. Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021.
- Gobierno de México. “Operativo Correcaminos. Estrategia operativa de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención de la Covid en México”, febrero de 2021.
- Isacson, Adam. “En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares”, *WOLA*, 15 de septiembre de 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/america-latina-covid-19-relaciones-civico-militares-policia/>
- Medeiros Passos, Anaís, “La militarización en América Latina en tiempos de COVID-19”, *The Conversation*, accedido 6 de enero de 2022, <http://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>.
- Medeiros Passos, Anaís, y Acácio, Igor, “The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America”, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm 1, febrero de 2021, 261-271, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200475>

- Ortiz, Alexis y Espino, Manuel, “AMLO da 13 tareas civiles a militares”, *El Universal*, 25 de julio de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>
- Sánchez Ortega, Laura, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, MUCD-Friedrich Ebert Stiftung, 2020.
- Secretaría de la Defensa Nacional, “Ejército y Fuerza Aérea refuerzan las acciones de atención al COVID-19 en los estados de Chihuahua y Durango”, 8 de noviembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/ejercito-y-fuerza-aerea-refuerzan-las-acciones-de-atencion-al-covid-19-en-los-estados-de-chihuahua-y-durango?idiom=es>
- Secretaría de la Defensa Nacional, “El Ejército Mexicano y el IMSS aplican en Querétaro la primera vacuna contra COVID-19”, 24 de diciembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-mexicano-y-el-imss-aplican-en-queretaro-la-primer-vacuna-contra-covid-19?idiom=es>
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*. México, FLACSO México, 2021.
- Velázquez, Sara *et al.*, “Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México”, 2021.

La primera edición de *Estado de derecho*, coordinada por Guadalupe Salmorán Villar y Pedro Salazar Ugarte, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 10 de junio de 2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810, Ciudad de México. El tiraje consta de 300 ejemplares en papel Holmen Book Cream de 55 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación en rústica pegada. En la composición se utilizó la familia tipográfica Minion Pro de 8, 9 y 12 pt. Corrección de originales, lectura de pruebas y formación del tomo: Miguel Ángel Ortiz Buendía; diseño tipográfico y diagramación de la colección: Irma G. González Béjar; diseño de la identidad visual de la colección: Fernando Garcés Poó; coordinación y gestión editorial de la colección: Yuritzi Arredondo Martínez.

La coordinación editorial estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones del CRIM-UNAM.

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**