

INTRODUCCIÓN

Una vez que la pandemia causada por la enfermedad COVID-19 entró en la agenda pública de manera acelerada y contundente, el Estado mexicano en su totalidad tuvo que voltear a revisar los instrumentos que su marco jurídico le presentaban para poder enfrentar la crisis y tomar todas las acciones necesarias.

La emergencia decretada por el Consejo de Salubridad General, en marzo de 2020, fue el arranque de un complejo y gigantesco proceso de creación e implementación de normas jurídicas. En ese sentido, la pandemia provocada por el SARS-CoV-2 ha traído consigo un frenesí jurídico.

En los siete primeros meses de la crisis sanitaria se han emitido 2992 disposiciones regulatorias a nivel nacional.¹ Si bien la cantidad es por sí sola abrumadora y sus efectos jurídicos numerosos y diversos, sin duda alguna estas normas también tendrán efectos profundos en las décadas por venir.² ¿Qué tan perdurables y transformadores serán estos cambios? ¿Cuáles serán sus efectos en el corto y largo plazo? La incertidumbre es aún mucha, pero algo es claro: la comunidad jurídica tiene la responsabilidad social de analizar y divulgar el contenido de estas normas, así como de denunciar cuando sus contenidos son abusivos o inconstitucionales. El principal objetivo de este volumen es contribuir en esa tarea, como un esfuerzo en lo que seguramente será una actividad que continuará en diversas modalida-

¹ Para la información del 24 de marzo al 19 de octubre, véase <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/>.

² Por ejemplo, el muy debatido “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública...” no sólo amplía de forma importante el repertorio de las tareas a cargo de las fuerzas armadas, sino que delega su supervisión a un órgano de control interno sin mecanismos de rendición de cuentas claros frente a la autoridad civil. Véase https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=05&day=11 y González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Un acuerdo desconcertante, ¿emergencia por motivos de salud o de seguridad?* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/164>.

des por parte de la academia, especialistas y de operadores jurídicos en general.³

La preocupación que motiva este tipo de reflexiones es que la situación de “excepción” no puede, en ningún momento, rebasar al derecho. De ser así, la crisis sanitaria sería la entrada a una nueva crisis, esta vez de corte constitucional y político, pues a nombre de lo extraordinario de la situación, los representantes políticos podrían tomar medidas arbitrarias sin ningún límite o restricción. Sólo a través de la forma jurídica, el manejo de la crisis se mantiene dentro de los parámetros de protección de derechos y de decisiones que finalmente tienen que ser fundamentadas democráticamente. Son momentos donde el derecho refuerza sus funciones de control social y de estabilidad. Incluso el funcionamiento de órganos de excepción, como el Consejo de Salubridad General, necesita adecuarse a los procedimientos establecidos en las leyes. La excepción también, y de manera fundamental, forma parte del orden constitucional.

Este libro busca hacer tres aportaciones centrales. En él se analizan un conjunto de ordenamientos de distintos niveles de gobierno y de diversas materias, todos emitidos en respuesta de la emergencia sanitaria por la enfermedad COVID-19. Las temáticas son muy variadas: transparencia, datos personales, educación, salud reproductiva, medio ambiente, movilidad, fideicomisos, sistema eléctrico y acceso a la justicia, entre otros. Cada uno de los análisis provee de importante información y reflexión sobre las normas emitidas en estas áreas, su contexto y sus posibles efectos. Así, en primer lugar, el volumen es útil para quienes estén interesados en las áreas específicas sobre las cuales versan estas normativas.

En segundo término, la lectura cuidadosa del conjunto de los análisis permitirá al lector o lectora identificar algunos patrones. Si bien esta es una muestra muy pequeña de las casi tres mil regulaciones emitidas hasta ahora, sus análisis dejan ver ciertas recurrencias que valdrá la pena estudiar de forma sistemática. Por ejemplo, en parte importante de los análisis se hace notar la falta de cuidado presente en la fundamentación y motivación de las regulaciones. Este señalamiento va más allá de un prurito formalista, ya que el evidente descuido jurídico deja de ver la forma en la que el derecho es concebido y usado (y abusado) por las autoridades correspondientes.

³ Con estos mismos objetivos el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha publicado la colección *Emergencia Sanitaria por COVID-19* dentro de la Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia, dentro de las cuales existen ya 16 títulos distintos, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/listado-novedades>.

En este sentido, la acción, o más precisamente la inacción, del Consejo de Salubridad General merece particular atención. La existencia del Consejo de Salubridad General se entiende como parte de los marcos de excepción de nuestro diseño constitucional. Es un órgano excepcional, bajo la dirección única del presidente de la República, que tiene la enorme capacidad de dictar disposiciones generales en todo lo concerniente a una crisis sanitaria o epidemiológica. Por ello su fundamento se encuentra en el artículo 73, propio de las leyes que puede emitir el Congreso de la Unión. Al ser disposiciones generales, los resolutivos del Consejo tienen el alcance de leyes federales. Sus disposiciones, en principio, no tienen restricción alguna. Pueden dirigirse a cualquier autoridad o a cualquier persona física o moral; puede ser de alcance nacional, o bien limitarse a regiones, estados o municipios; puede tratar cualquier materia que se relaciona a medidas de control y prevención como puede ser materia política, económica, migratoria, laboral, seguridad, jurisdiccional, etcétera, y pueden ser disposiciones con la duración que la situación determine.

Sin embargo, el Consejo se limitó a establecer disposiciones muy generales que abrieron la puerta para que los otros poderes públicos, los órganos de la administración pública federal y descentralizada, los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas comencarán a producir sus propias normas para enfrentar la contingencia. Esto generó un panorama jurídico muy diverso y muy desordenado, con poca atención a labores de coordinación entre las diferentes autoridades, particularmente a nivel federal.

Otro patrón que surge a primera vista está constituido por claros sesgos en detrimento de poblaciones minoritarias y vulnerables, como los y las estudiantes y las mujeres que viven en comunidades rurales o las personas con discapacidades que usan el transporte público en la Ciudad de México (véase, por ejemplo, los capítulos de Zorrilla Noriega, de González Barreda y de Lozano O' Reilly). De esta forma, leer el volumen completo permite una visión de conjunto con base en la cual pueden distinguirse patrones fundamentales para dar cuenta de los cambios jurídicos que México ha experimentado durante los primeros meses de la pandemia.

Finalmente, el volumen busca enfatizar la importancia del análisis y la difusión del derecho, así como presentar una propuesta para la realización de estas tareas. El origen de este libro fue el *Seminario de Seguimiento y Análisis Jurídico COVID-19* que fue organizado en mayo del 2020 por la jefatura del doctorado, entonces a cargo de Andrea Pozas Loyo, y por la línea de investigación sobre estructuras judiciales, coordinada por Hugo A. Concha

Cantú. En este seminario participaron activamente tanto estudiantes como miembros del claustro del IIJ, al igual que académicos de otras instituciones académicas. Los textos que aquí se reúnen fueron presentados en dicho seminario y fueron enriquecidos por la discusión que tuvo lugar en él. Aún cuando cada autor o autora tuvo libertad para elegir la temática de su preferencia y para desarrollar el contenido de su capítulo, comparten una estructura básica: todos realizan un análisis de la fundamentación y motivación de la o las normas bajo estudio, de su argumentación y validez, y todos presentan una reflexión sobre sus implicaciones y alcances jurídicos y extrajurídicos.

Este libro es un volumen especial, pues en él se reúnen un conjunto de textos de análisis jurídicos realizados por miembros de la amplia comunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ): investigadoras e investigadores, técnicos y técnicas académicas, estudiantes de nuestro doctorado, al igual que egresados y egresadas, ahora colegas de otras instituciones. De particular importancia es la colaboración del claustro con las y los estudiantes del nuestro doctorado, el cual constituye uno de los ejes de nuestra institución. El IIJ tiene tres tareas fundamentales: la investigación, la docencia y la divulgación. En esta obra se condensan y retroalimentan las tres.

A continuación presentamos la estructura del libro. Abre un prefacio escrito por el doctor Sergio García Ramírez quien presenta una reflexión amplia sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 en el ámbito jurídico, político y social de nuestro país. En él el autor presenta una taxonomía conformada por tres categorías de fenómenos que requerirán análisis jurídicos separados. Con esta categorización el autor busca dar orden al tsunami normativo que ha caracterizado este periodo. En primer término, se encuentran todos los asuntos cuyas soluciones fueron aplazadas o diferidas, tales como la gran cantidad de casos acumulados en los órganos jurisdiccionales. En segundo lugar, se encuentran las cuestiones que requirieron de resolución inmediata, “...Temas políticos, administrativos, económicos, entre muchos, que no aguardaron y promovieron soluciones prontas, inmediatas, porque no era posible negarlas o diferirlas: composiciones sociales, inversiones, gastos, providencias, medidas urgentes. Tuvieron y están teniendo respuesta”. Estas medidas, en no pocas ocasiones, nos dice el autor, han resultado insuficientes o inadecuadas.

Finalmente, se encuentran el conjunto de efectos que tendrán las múltiples decisiones jurídicas y políticas que las autoridades de nuestro país han tomado en este contexto, de los cuales en este momento podemos sólo atisbar algunos contornos. De esta forma “las consideraciones” del prefacio

invitan a los y las abogadas a estudiar y comprender la realidad jurídica, y a defender el Estado de derecho. Lo que está en juego, para García Ramírez trasciende la crisis sanitaria y tiene que ver con la desigualdad, los derechos humanos, la economía, la tentación autoritaria y la inseguridad pública.

El libro está dividido en cuatro secciones. La primera sección está compuesta por un conjunto de trabajos relativos a normas emitidas por parte de órganos y entidades de la administración pública en momentos de excepción. Se trata de una miscelánea temática con la que se logra una aproximación a la gran variedad de normas que han surgido en respuesta a la emergencia sanitaria. Los cinco capítulos de esta sección presentan una imagen de la diversidad de producción jurídica y, como hemos dicho, hacen posible delinear algunos patrones.

El primer capítulo de este apartado, escrito por Ana María Zorrilla Noriega, aborda la educación en la pandemia. En él se analizan tres acuerdos el 02/03/20, el 06/03/20 y el 09/04/20, emitidos por la Secretaría de Educación Pública que regulan la suspensión las clases en las escuelas de educación básica y normal del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la SEP. En este capítulo se realiza un cuidadoso estudio jurídico de estos acuerdos, y de las principales acciones gubernamentales encaminadas a garantizar el aprendizaje de millones de estudiantes durante dicha suspensión. La autora presenta criterios mínimos para evaluar los resultados de las acciones referidas con base en el derecho a la educación, y propone un conjunto de directrices de política educativa que considera deben implementarse tanto durante la suspensión, como en los procesos de reapertura para poder garantizar la educación durante este periodo.

En el segundo capítulo, María del Pilar González Barreda presenta un sólido análisis del “Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida” emitido por la Secretaría de Salud y así como de las severas consecuencias que la pandemia ha tenido para la salud de las mujeres y para su autonomía sexual y reproductiva. En este capítulo se analizan también una serie de medidas nacionales e internacionales que hacen patente la urgente necesidad de fortalecer el acceso a la salud de las mujeres, y la atención a los embarazos intencionales, a los partos y los pospartos, al igual que a las víctimas de violencia sexual. Este cuidadoso estudio deja ver que las consecuencias no siempre evidentes de la emergencia sanitaria y argumenta que la ausencia de estos servicios de salud vulnera la vida de las mujeres en un contexto de creciente violencia machista.

En un muy interesante tercer capítulo, Roberto Carlos Galindo González analiza el contenido del “Acuerdo por el que se hace del conocimiento del público en general, los días que serán considerados como inhábiles para efectos de los actos y procedimientos administrativos substanciados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus órganos administrativos desconcentrados”. Este capítulo presenta de forma crítica el trato diferenciado que han recibido los mega proyectos impulsados por el gobierno federal, y nos invita a considerar las implicaciones de estas decisiones. El capítulo subraya la continuidad de un modelo que sistemáticamente obvia las afectaciones al medio ambiente y el papel que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha tenido en dicha continuidad, incluso ante una emergencia sanitaria, paradójicamente causada por la creciente destrucción de la naturaleza.

El cuarto capítulo es una reflexión jurídica sobre el controvertido tema de los fideicomisos públicos en México, “El destino de los fideicomisos públicos en México. Entre el derecho y la política”. De acuerdo con su autor, Ricardo Uvalle, la utilización de los fideicomisos públicos por el gobierno, es una medida política contraria a las constitucionales y en particular a disposiciones administrativas y mercantiles, que generará daños a terceros y a la democracia constitucional en su conjunto ya que, en su opinión, se trata de una medida que daña la separación de poderes, los frenos y contrapesos, la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas. A lo largo de su capítulo, el autor estudia los fundamentos constitucionales y legales del decreto que extingue un número considerable de fideicomisos públicos, su motivación y los puntos problemáticos de la norma.

El último capítulo de esta sección es de la autoría de Fernando Manuel Castro Figueroa con el título “Análisis jurídico sobre la política de confiabilidad, seguridad, continuidad y calidad en el sistema eléctrico nacional”. En este trabajo el autor analiza la problemática política emitida por el gobierno federal para otorgar la facultad a la Comisión Federal de Electricidad para proponer proyectos estratégicos de infraestructura para promover el servicio público de suministro eléctrico, así como facultar a la Comisión Reguladora de Energía para actualizar, expedir y aplicar regulación y otorgar permisos. Un punto controversial dentro de este instrumento es el buscar evitar el aumento de capacidad instalada respecto de las centrales eléctricas con energía limpia intermitente y suspender el trámite de solicitudes de contrato de interconexión pendientes. Para el autor, el análisis de ese instrumento es fundamental pues se trata de una posible regresión en materia de generación de electricidad, privilegiando el uso del carbón y petróleo

por encima de industrias extranjeras que buscan generación de energías limpias como la eólica y solar. Además de los problemas jurídicos, el autor hace notar que el retorno a la inversión de combustibles contaminantes generará tarifas más elevadas para los usuarios y contribuyentes así como una posible violación a los compromisos internacionales de México en la materia.

La segunda sección del libro está destinada a una mirada de lo que ha ocurrido con las normas aprobadas por las entidades federativas. Es tan solo una mirada ejemplificativa de lo que ha sido todo un fenómeno descoordinado y hasta controversial en la manera en que se emitieron las normas generales por el Consejo de Salubridad General, dejando un amplio margen para que las entidades federativas interpretarán la emergencia como sus propias normas lo establecieran, pero sin mecanismos claros de coordinación.

En el primer capítulo de esta sección, María Teresa Lozano O'Reilly analiza el "Cuarto Acuerdo por el que se determinan acciones extraordinarias en la Ciudad de México para atender la Declaratoria de la Fase 3 de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, con el propósito de evitar el contagio y propagación del COVID-19". El análisis de esta regulación local devela una fuerte desatención a su fundamentación, los artículos y fracciones citados no coinciden con lo expresado. La autora argumenta que es patente, además, que no se tomó en cuenta la opinión del Comité Científico de Vigilancia Epidemiológica y Sanitaria de la Ciudad de México que la ley requiere, y que esta norma incurre en violaciones al derecho a la salud, a la movilidad, y por interdependencia, a otros derechos humanos. Este capítulo es un ejemplo del descuido a las normas y formas jurídicas, y al mismo tiempo de la importancia de las mismas. Como María Teresa Lozano expresa, es probable que el atender el requerimiento de la opinión del Comité Científico hubiera alertado de las posibles afectaciones de las normas a los derechos humanos.

El segundo trabajo "Derecho de acceso a la información en tiempos de pandemia: Reflexiones del caso de Chihuahua", de la autoría de Rita Astrid Muciño Corro, es un análisis sobre la manera en que las normas emitidas en el estado generaron una importante limitación de derechos como los correspondientes al libre tránsito, la educación y el acceso a la información. Los acuerdos emitidos por los órganos encargados de proteger el derecho de acceso a la información para cumplir con los mandatos de la autoridad sanitaria lograron este objetivo, pero con grandes costos para la población, pues las limitaciones impuestas no se sujetaron a los prin-

cipios de necesidad, legitimidad, idoneidad, reconocidas por estándares internacionales. La autora también señala con acierto que existieron algunas buenas prácticas durante los meses críticos de la pandemia, como lo fue el que los tres poderes de algunas entidades federativas trabajaran de manera conjunta a través del establecimiento de comisiones de fiscalización para controlar el uso de los recursos públicos.

La tercera sección del libro está constituida por dos artículos que también versan sobre los importantes temas de derecho a la información, la transparencia y la protección de datos personales a nivel federal.

El primero de estos es “El INAI y el Acuerdo sobre las medidas de acceso a la información y protección de datos durante la pandemia de la COVID-19” de Ana Cristina González Rincón. En este trabajo la autora procede a realizar el análisis formal del Acuerdo tomado por el INAI así como de sus puntos de contenido sustantivo. La autora detecta diversos puntos problemáticos del Acuerdo como los efectos de una suspensión de plazos y términos en todos los trámites y procedimientos; el establecimiento de sesiones virtuales en vivo del pleno del INAI pero con restricciones para el acceso del público y su posterior cancelación; la selectiva selección de mecanismo de transparencia proactiva para el sector salud; el descuido en regular los precedentes del Sistema Nacional de Transparencia y, finalmente, lo limitado de las acciones tomadas para la protección de datos personales y acceso a la información.

Un segundo trabajo fue el elaborado por Gerardo Badillo Hermoso-Pérez, “COVID-19 y protección de datos personales”, que centró su atención en las consecuencias del manejo inadecuado de la información personal de personas infectadas por COVID-19, que generan consecuencias negativas en la seguridad y bienestar de éstas. En general, el trabajo de Badillo hace una interesante reflexión sobre los efectos de un control mal llevado del Estado sobre las libertades de los gobernados. Aun cuando la excepcionalidad de los tiempos que se viven autorizan a los Estados a tomar medidas de emergencia, estas, de acuerdo con el autor, deben ser evaluadas en su justa proporción por sus implicaciones potenciales y el equilibrio que se debe de guardar en la esfera íntima de los gobernantes a través de “falsas” protecciones a la confidencialidad.

El libro cierra con una sección sobre la justicia y protección de derechos durante y después de la emergencia, integrado por tres excelentes trabajos.

El primero de estos es el elaborado por Ana Elena Fierro Ferráez y Silvana Andrea Leiva. En “Emergencia y riesgos de autoritarismo: el rol de los juicios administrativos como garantes del Estado de derecho”, ponen de re-

lieve la importancia que el control judicial administrativo debería de tener *vis-á-vis* a la enorme mayoría de reglas aprobadas durante el periodo de emergencia. Sin embargo, las autoras consideran que los tomadores de decisiones gubernamentales han hecho a un lado muchos de estos controles. Por esta razón consideran urgente un replanteamiento de los tribunales administrativos como mecanismos de rendición de cuentas frente a situaciones de emergencia que dejan un rango altísimo de discrecionalidad a las autoridades administrativas. En el ilustrativo análisis contenido en este capítulo se describe con detalle la fragilidad de nuestro sistema de controles del Estado democrático de derecho.

En una dimensión distinta “La e-justicia. Análisis sociojurídico del Acuerdo nacional 12/2020 del pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo”, Erika Bárcena nos introduce de lleno a la operación y decisiones del Poder Judicial federal durante la emergencia. En un análisis detallado la autora nos describe cómo es que las autoridades administrativas y de gobierno judicial encontraron alternativas en el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación que ya se utilizaban en otros poderes judiciales. Bárcena también es puntual al señalar los efectos y problemas que este uso de tecnología genera en una población que no cuenta con acceso pleno y universal a la misma y cómo de ser considerada una solución, la mala implementación de estas reglas puede ocasionar un problema mayor de acceso a la justicia en nuestro país.

El último de los trabajos es de Rocío García Becerril, aborda de manera amplia el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la pandemia. En su trabajo “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el COVID-19”, la autora estudia las atribuciones de la Corte frente a una situación como la emergencia que vivimos, y los diversos acuerdos tomados por la misma de acuerdo con sus facultades. Para García Becerril, existe una confrontación entre el derecho a la salud y el derecho al acceso a la justicia surgido de varias de las acciones del máximo órgano jurisdiccional al decidir suspender actividades jurisdiccionales o bien al decidir regular sesiones a distancia. En su opinión, la Corte debió de haber aplicado el juicio de ponderación, para sopesar los derechos que se encontraban en colisión. En este interesante planteamiento, la autora hace un detallado análisis de los derechos en pugna y de la decisión a la que arribó la Suprema Corte de Justicia.

Como conclusión de estas palabras introductorias, no nos resta más que agradecer a las y los autores del volumen, y a las y los integrantes del Claustro y del Doctorado del IJ por su entusiasta participación en este libro y en el seminario del que emanó. Estamos convencidos de que este texto deja un importante testimonio y un rico análisis de ciertas normas surgidas en el contexto de la pandemia cuyos efectos, sin duda, trascenderán este periodo y serán objeto de estudio en años por venir. Nuestra esperanza es que este volumen sea un insumo que coadyuve a esta fundamental tarea.

Hugo A. CONCHA CANTÚ
Andrea POZAS LOYO