

SITUACIONES DE EXCEPCIONALIDAD Y SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN MÉXICO: REFLEXIONES A PARTIR DE LA CRISIS SANITARIA GENERADA POR EL VIRUS SARS-COV-2 CAUSANTE DE COVID

Carlos María PELAYO MÖLLER*

SUMARIO: I. *Introducción: el contexto en torno al virus SARS-CoV-2 causante de COVID.* II. *La figura de suspensión de garantías en el derecho constitucional, en el derecho internacional y en México.* III. *La fragmentación del marco jurídico para afrontar situaciones de emergencia en México: los decretos a raíz de la actual emergencia sanitaria.* IV. *Una decisión difícil: suspensión de garantías vis-à-vis el subsistema de excepción actual.* V. *Reflexiones finales.* VI. *Fuentes de información.*

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO EN TORNO AL VIRUS SARS-COV-2 CAUSANTE DE COVID

El virus SARS-CoV-2 causante de COVID vino a cambiar por siempre muchos aspectos de nuestra sociedad globalizada. Como todos sabemos la cepa del virus surgió en China a finales de 2019 y su propagación ha sido rápida e imparable, al grado de que el virus ya esta en casi todos los países del mundo.

Por una parte, se estima que virus es benévolo con la gran mayoría de los infectados, agresivo con algunas personas pero mortal para un porcentaje menor de enfermos. Los sistemas de salud en el mundo colapsan al no poder brindar atención médica al mismo tiempo a todas las personas que lo requieren. Esto lo hemos visto en países con sistemas de salud ejemplares como lo son los de Italia y España.

El virus ha sido difícil contenerlo y mitigarlo porque no lo conocemos completamente. El personal médico esta aprendiendo a marchas forzadas a

* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3997-3275>.

lidar con este mal y cada día surge información al respecto.¹ La posibilidad de contar con una vacuna o un tratamiento eficaz y comprobado para bajar drásticamente los efectos de la enfermedad es aun remota.

La economía mundial se encuentra estancada y los efectos de la recesión que vendrá serán devastadores. La parálisis mundial ha sido vista por algunas naciones como una oportunidad para iniciar una guerra de precios de petróleo y seguramente este será uno de los tantos campos de disputa internacional que se abrirán. Todo ello ha hecho que se empiece a especular que esta época de la historia de la humanidad será conocida como “el gran encierro” (*the great lockdown*), como un símil de la “gran depresión” del siglo XX.²

En suma, si bien la humanidad ha tenido pandemias de proporciones apocalípticas en la antigüedad, una crisis de esta magnitud no se había presentado en al menos un siglo desde el brote de la denominada gripa española en 1918. A su vez, históricamente sería difícil encontrar otro momento en donde toda la población del orbe se encuentre haciendo frente a una misma enfermedad con profundas implicaciones económicas, políticas y sociales en medio del mismo sentimiento de incertidumbre.

En el presente artículo se intentará ofrecer un panorama general que explique, en una primera sección, la figura de suspensión de garantías en el constitucionalismo moderno y en México y su regulación en el derecho internacional de los derechos humanos. En una segunda sección se intentará explicar como ha surgido, a lo largo de los últimos años, un marco jurídico de excepción que tiene como principales características ser subconstitucional, esencialmente incompleto, fragmentado, carente de controles específicos y permanente; y como este marco jurídico se ha tratado de expandir y adecuar para tratar la crisis sanitaria actual. Por último, se realiza una comparativa de las ventajas y desventajas de adoptar la figura de suspensión de garantías *vis-à-vis* este marco jurídico antes descrito.

¹ Existe una enorme cantidad de artículos publicados sobre el tratamiento de COVID tanto en el área médica como en todas las ramas del conocimiento. Esta publicación es un ejemplo de ello. Estos son algunos artículos referenciales sobre este tema sobre cuestiones médicas y epidemiológicas. *Cfr.* Bhatraju, Pavan K. *et al.*, “Covid-19 in Critically Ill Patients in the Seattle Region – Case Series”, *The New England Journal of Medicine*, 20 de marzo de 2020; Graselli, Giacomo *et al.*, “Baseline Characteristics and Outcomes of 1591 Patients Infected with SARS-CoV-2 Admitted to ICUs of the Lombardy Region, Italy”, *JAMA*, 6 de abril de 2020; Richardson, S. *et al.*, “Presenting Characteristics, Comorbidities, and Outcomes Among 5700 Patients Hospitalized with COVID-19 in the New York City Area”, *JAMA*, 22 de abril de 2020. Sobre medidas epidemiológicas, véase Pisano, Gary *et al.*, “Lessons from Italy’s Response to Coronavirus”, *Harvard Business Review*, 3 de marzo de 2020.

² Rappeport, Alan y Smialek, Jeanna, “I.M.F. Predicts Worst Downturn since the Great Depression”, *New York Times*, 29 de abril de 2020.

La presente investigación tendrá por objetivo realizar una reflexión profunda respecto a la institución de suspensión de garantías y su desplazamiento por un régimen de excepción con endebles bases constitucionales, legales y administrativas. Este trabajo partirá de la hipótesis de que en la actualidad no existen las condiciones jurídicas, políticas y sociales para activar una suspensión constitucional de garantías. Lo que implicará hacer frente a esta emergencia sanitaria con un marco jurídico de excepción basado en decretos y acuerdos del Ejecutivo que pudieran ir en contra de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y pudiera ser insuficiente para responder a las cambiantes necesidades sanitarias y epidemiológicas que demanda la contención del virus SARS-CoV-2 causante de COVID.

II. LA FIGURA DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL, EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN MÉXICO

La historia en torno a la suspensión de garantías en el constitucionalismo es vasta y por demás apasionante. En lo que toca a México esta figura ha entrado en un profundo desuso. Todo esto en el marco de una reforma constitucional que vino a revitalizar en junio de 2011 toda la discusión de los derechos en torno al derecho internacional de los derechos humanos.

1. *La suspensión de garantías en el constitucionalismo*

La figura de suspensión de garantías es previa a la existencia del constitucionalismo moderno y se remonta a la antigua Roma en donde era designado un dictador temporal para hacer frente a alguna amenaza en la temprana monarquía romana o a la ya célebre República. La figura de la dictadura romana podía tener como objeto la conducción de una guerra, una crisis interna, entre otras causas. Dentro de los dictadores romanos más célebres en la historia destacan Sila y el propio Julio César.³

El término dictadura, en efecto, evoca al poder que se ejerce fuera de las leyes de la normalidad, y su significado moderno es peyorativo en todo sentido ya que en el mundo contemporáneo se identifica con la destrucción de la democracia, valor universalmente aceptado como la mejor forma de gobierno en la actualidad, al menos en el plano del discurso político.

³ Sobre esta parte de la historia, véase ya una obra clásica que sin duda es una referencia obligada en este tema: Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 14 y ss.

A pesar de que es una de las instituciones más controvertidas en el constitucionalismo contemporáneo⁴ en el derecho constitucional moderno las figuras constitucionales de excepción existen y pueden ser llevadas a cabo para atender situaciones de emergencia sin que ello implique necesariamente una debacle en los niveles de vida democrática. Esto al menos mientras estas figuras no se utilicen con fines políticos y su duración sea limitada. La figura es controversial porque el objetivo de esta institución es dotar al Poder Ejecutivo de mayores facultades y un predominio temporal sobre los otros poderes obteniendo potestades especiales con las que no cuenta en los periodos de normalidad constitucional.⁵

En algunos constitucionalismos la institución del estado de emergencia o estado de sitio podía aludir a la suspensión de ciertos derechos. De esta forma, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de América dispone en su artículo 1, sección 9a., párrafo dos: “el privilegio del recurso de *habeas corpus* no se suspenderá, salvo en casos de rebelión o invasión cuando la seguridad pública lo requiera”.⁶ Uno de los episodios en donde esta figura se trató de utilizar fue por parte de Abraham Lincoln en la guerra civil de los Estados Unidos, lo cual en su momento fue rechazado por la Suprema Corte de ese país en el caso *Ex parte Milligan*.⁷

Cuando hablamos de suspensión de garantías la discusión en torno a los poderes que se pueden otorgar a la figura del ejecutivo es un asunto central y en este tema no hay un autor más icónico que Carl Schmitt. Según Pedro Salazar, Schmitt pensaba que el estado de excepción podía ser el medio más eficaz para salvaguardar la constitución “positiva y sustancial” aunque ello implicara ignorar ciertas prescripciones “formales” o “legales”.⁸

Las razones de Schmitt para propugnar por un poder ejecutivo fuerte estaban condicionadas a las dificultades que en su tiempo enfrentó la República de Weimar para poder organizarse, funcionar y subsistir. Ante los problemas que no podía resolver el Parlamento, Schmitt favorecía una amplísima interpretación de los poderes del Presidente; por ello, a este poder

⁴ Salazar, Pedro, “Del Estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 258.

⁵ *Idem*.

⁶ El texto de la Constitución de los Estados Unidos de América señala que “The Privilege of the Writ of *Habeas Corpus* shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it”.

⁷ Supreme Court of the United States, *Ex parte Milligan*, 71 U.S. (4 Wall.) 2 (1866).

⁸ Salazar, Pedro, *op. cit.*, p. 260.

unipersonal le consideraba una fuerza estabilizadora capaz incluso de suspender partes de la Constitución más allá de lo previsto en ella misma.⁹ En la práctica, lo que terminó por suceder fue la destrucción de la República de Weimar por parte del nacionalsocialismo vía decretos extraordinarios; tales documentos, sin derogar la Constitución formalmente le quitaron cualquier vigencia jurídica. El uso y abuso de las figuras de excepción en la República de Weimar ha hecho que el rol de estas instituciones en la Constitución Alemana de 1949 sea marginal.¹⁰

2. La suspensión de garantías en México

En México, la figura para hacer frente a emergencias se encuentra prevista en artículo 29 constitucional que habla sobre la suspensión de garantías.¹¹ Su origen inmediato se encuentra en la Constitución de 1857 en su mismo artículo 29. El precepto actual, a partir de la reforma constitucional

⁹ Gómez Orfanel, Germán, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 268 y 269.

¹⁰ Para profundizar en este tema, véase Jestaedt, Matthias, “The German Reticence Vis-à-Vis the State of Emergency”, en Auriel, Pierre *et al.* (eds.), *The Rule of Crisis. Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, Cham, Springer, 2018, pp. 241 y ss. La Constitución alemana de 1949 contempló, en su texto original, cinco características importantes con el fin de no repetir los errores de Weimar. Primero, las supresiones a la constitución no serían admitidas; en segundo lugar, no se contempló la posible existencia de decretos de emergencia; en tercer lugar, no se contempló un régimen en donde el gobierno pudiera tomar todo el poder en una emergencia; en cuarto lugar se determinó la prevalencia del estado de derecho a través del control judicial y, finalmente, se estableció una activa protección de la democracia con un rol esencial del Tribunal Constitucional. *Ibidem*, pp. 243 y 244.

¹¹ El artículo 29 constitucional señala textualmente: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muer-

de derechos humanos de junio de 2011, dispone diferentes salvaguardas a las instituciones, la democracia y sobre todo a los derechos de las personas, a saber:

- La restricción o suspensión de derechos funciona a iniciativa del Presidente de la República con aval del Congreso de la Unión, por lo cual se prevé un control político.
- Permite hacer frente, rápida y fácilmente a la emergencia.
- Expresamente menciona que ciertos derechos no pueden ser suspendidos.
- La suspensión debe seguir los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
- Es una suspensión temporal.
- Se cuenta con un control constitucional concentrado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Adicionalmente, en el derecho internacional de los derechos humanos existen controles y estándares que son aplicables cuando se hace uso de esta figura jurídica.¹²

Por otra parte, la trascendental reforma constitucional de 10 de junio de 2011 dispuso que en el plazo de un año se debía expedir una Ley Reglamentaria a este precepto constitucional, lo cual desafortunadamente hasta la fecha no ha ocurrido. Este es un fuerte obstáculo para que esta disposición pueda entrar en funcionamiento.¹³

te; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decreta el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez”.

¹² Véanse, por ejemplo, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ El artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional del 10 de junio de 2011 señala textualmente que “El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del

La actual figura de suspensión de garantías, de implementarse, haría difícil que el Ejecutivo se convirtiese en un auténtico “dictador constitucional”.¹⁴ Sin embargo, para que ello pudiera ser así, se tendría que contar con las salvaguardas y controles que propone a partir de configuración constitucional, lo que incluye un desarrollo legislativo adecuado.

Una cuestión que es importante aclarar es que el concepto constitucional “suspensión de garantías” debe ser interpretado tomando en cuenta que su formulación lingüística data del siglo XIX. Esta institución reformulada e interpretada conforme a los estándares del constitucionalismo moderno y conforme a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos se trataría más bien de una suspensión temporal en el ejercicio de ciertos derechos. Esto debido a que el vocablo “suspensión” por sí mismo no lleva implícito la temporalidad reducida requerida y exigida en estos casos.

En segundo lugar, cuando se habla de la existencia de una “suspensión de garantías” debe ser entendida como una suspensión de derechos y no propiamente de lo que actualmente se conocen como garantías. Aquí se debe tomar en cuenta que en el constitucionalismo mexicano hasta antes de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 a los derechos constitucionales se les denominaba “garantías individuales”.

De esta forma, diversas denominaciones históricas de los derechos han llegado a convivir en nuestro constitucionalismo sin que necesariamente predomine una visión única y coherente. Esto, tomando en cuenta que la noción de “garantía” en el constitucionalismo de la posguerra hace alusión a los mecanismos judiciales por medio de los cuales la exigibilidad de los derechos es posible.¹⁵ Entonces, si bien correcto sería hablar de suspensión de derechos el término “suspensión de garantías” permanece como una forma universal de identificar esa institución. Como se explicará en breve, la suspensión de garantías (medios para hacer cumplir los derechos) no es posible, pero la suspensión de ciertos derechos sí.¹⁶

artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”.

¹⁴ Salazar, Pedro, *op. cit.*, p. 274.

¹⁵ Para Héctor Fix-Zamudio, las garantías “son los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder”. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998, p. 26.

¹⁶ Algunos de los derechos susceptibles de suspensión pueden ser el derecho a la libertad personal, inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de las comunicaciones, libertad de

En tercer lugar, otro punto a identificar es que al hablar de suspensión de garantías se debe distinguir de las restricciones propias de los derechos. La principal diferencia en este punto radica en el carácter transitorio y extraordinario de la suspensión de garantías. Mientras que cuando hablamos de restricciones a los derechos las mismas pueden ser permanentes y no poseen un carácter extraordinario y son parte misma de la convivencia, interdependencia e indivisibilidad de los derechos. Por tanto, cuando hablamos de “suspensión de garantías” realmente estamos hablando de una suspensión temporal de ciertos derechos de forma extraordinaria.

Es de destacar que en el imaginario político nacional, así como en opinión de diversos juristas existe un marcado rechazo a la implementación de esta figura constitucional. Esto probablemente porque se relaciona con el ocaso de la democracia, el triunfo del autoritarismo y el ejercicio total del poder. Tal es la animadversión a esta figura que la última vez que se utilizó en México fue durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y no es una opción que se haya tenido o se tenga sobre la mesa ante los diversos tipos de emergencias que se han presentado desde entonces.

Por lo anterior, en México los estudios doctrinales sobre el tema —incluyendo el presente— inevitablemente caen en el plano meramente teórico e hipotético ya que la histórica reticencia al uso de esta figura constitucional impide que pueda haber una retroalimentación basada en la experiencia.

3. *La suspensión de garantías en el derecho internacional*

Por el contrario, ha sido precisamente el uso extensivo de esta figura y su abuso por parte de varios regímenes autoritarios latinoamericanos lo que ha motivado diversos desarrollos en el derecho internacional de los derechos humanos a nivel interamericano.

El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla en su texto la posibilidad de llevar a cabo una suspensión de garantías “[e]n caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”.¹⁷

residencia y circulación, libertad de expresión, derecho de reunión y manifestación y el derecho de huelga y de adopción de medidas de conflicto colectivo. Prieto Sanchis, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, pp. 258-262.

¹⁷ “Artículo 27. Suspensión de Garantías.

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la suspensión de garantías carecería de toda legitimidad cuando se llega a utilizar para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.¹⁸

Por lo tanto, señala, ningún derecho reconocido por la Convención Americana puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1.¹⁹ Con lo anterior, *mutatis mutandis*, la Corte Interamericana da a entender que la existencia de una suspensión de facto que no cumpla con lo señalado por la Convención Americana resultaría inconvencional.

La Corte IDH ha determinado que la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos.²⁰ Por tanto, en condiciones de grave emergencia sería lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado respetando la subsistencia de “las garantías judiciales indispensables para su protección”.²¹ Por ello, señala el Tribunal Interamericano, deben considerarse como indispensables procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho

contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

¹⁸ Corte IDH, OC-8/87. El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, núm. 8, 30 de enero de 1987, párr. 20.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 21.

²⁰ *Ibidem*, párr. 24.

²¹ *Ibidem*, párr. 27.

artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud.²² Tal es el caso del *habeas corpus* como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²³

Asimismo, la Corte ha señalado que la implantación del estado de emergencia no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.²⁴ Por lo tanto, es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías.²⁵

También, señala el Tribunal, las medidas deben ser compatibles a las exigencias de la situación por lo que debe tomarse en cuenta el carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella.²⁶ Por ello, los Estados no gozan de una discrecionalidad ilimitada y se encuentran sujetos al control de las instituciones del sistema interamericano.²⁷

Igualmente, en esta primera aproximación al tema es importante hacer énfasis en el papel determinante que juega el derecho internacional de los derechos humanos a nivel nacional ya que la reforma constitucional de 2011 retomó diversos elementos tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación por parte de la Corte IDH para reforzar el talante democrático del actual artículo 29 constitucional.²⁸

²² *Ibidem*, párr. 29.

²³ *Ibidem*, párr. 35.

²⁴ Corte IDH, OC-9/87. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, núm. 9, 6 de octubre de 1987, párr. 25.

²⁵ *Ibidem*, párr. 26.

²⁶ Corte IDH, *Caso Espinoza González vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, Serie C, núm. 289, párr. 117.

²⁷ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 4 de julio de 2007, Serie C, núm. 166, párr. 47.

²⁸ Sobre la jurisprudencia de la Corte IDH en relación con este tema, consúltese Rodríguez Huerta, Gabriela, “Artículo 27. Suspensión de garantías”, en Steiner, Christian *et al.*, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 715. Igualmente, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención sobre Derechos Humanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Transversalidad constitucional con prospectiva convencional*, t. V: sección segunda,

Por último, dentro de los criterios generales que regulan la suspensión de garantías se deben tomar también en cuenta algunas pautas del Sistema Universal de Derechos Humanos.²⁹ Así, para Leandro Despouy, expresidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, es también necesario considerar una serie de principios en la adopción de un estado de excepción, entre los cuales podemos encontrar: el principio de legalidad, el principio de proclamación, el principio de notificación, de temporalidad, de amenaza excepcional, de proporcionalidad, de no discriminación y por último el de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional.³⁰

Así, por una parte, contamos en México con un texto constitucional que prevé la figura de suspensión de garantías, mas no una ley secundaria en la materia. A la par, la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos a nivel interno de forma decidida a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 dota a nuestro sistema de todo un bagaje jurisprudencial para robustecer los derechos y garantías bajo un régimen de suspensión. No obstante, como ya se comentó, la figura de suspensión de garantías no se ha utilizado desde hace casi 75 años.

En la práctica lo que ha ocurrido es la implementación de soluciones legales y administrativas que a la postre han terminado por desplazar y volver obsoleta la figura de suspensión de garantías. Estas medidas, como se explicará, han sido más autoritarias y han sido objeto de un pobre control por parte del Congreso de la Unión y del Poder Judicial Federal.

III. LA FRAGMENTACIÓN DEL MARCO JURÍDICO PARA AFRONTAR SITUACIONES DE EMERGENCIA EN MÉXICO: LOS DECRETOS A RAÍZ DE LA ACTUAL EMERGENCIA SANITARIA

Con el fin de analizar la crisis sanitaria actual es importante tomar en cuenta que durante varias décadas se ha ido diseñando un marco jurídico para afrontar emergencias. Este marco jurídico es sin duda muy lejano procedimentalmente a lo dispuesto por el artículo 29 constitucional pero sustancial-

México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 925-947.

²⁹ Véase Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones”, 27 de abril de 2020.

³⁰ Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 25-45.

mente cercano en cuanto a sus fines y medidas a poner en práctica. Es dentro de esta lógica donde se insertan las medidas sanitarias actuales.

1. *La gradual y decidida puesta en marcha de un marco legal y administrativo de excepción*

A lo largo de las últimas décadas se ha ido adoptado un marco legal y administrativo de excepción que funciona dentro de la normalidad de nuestro sistema jurídico. Este marco jurídico de una u otra manera ha desplazado a la figura constitucional de suspensión de garantías, cumpliendo diversas funciones que bajo un escrutinio estricto deberían poderse realizar únicamente a través de la ya mencionada figura constitucional.

De esta forma encontramos medidas de corte legal y administrativo que implican, entre otras cuestiones, la participación de las fuerzas armadas en labores de protección civil y tareas de seguridad pública, y las facultades de Poder Ejecutivo Federal para hacer frente a emergencias sanitarias según lo dispone la Ley General de Salud.³¹

Este marco jurídico tiene como características principales ser subconstitucional, esencialmente incompleto, fragmentado, carente de controles específicos y permanente.

En primer lugar, este marco jurídico resulta ser *subconstitucional* ya que las medidas que se han tomado —aunque implican la movilización de las fuerzas armadas, restricciones a la movilidad de las personas y en ocasiones la restricción a otros derechos— se terminan infringiendo a partir de alguna cláusula general a nivel constitucional o de una autorización expresa a nivel legal. Es decir, aun cuando pueda tener alguna fundamentación constitucional la parte sustancial de las medidas, no se encuentra en la Constitución una autorización procedimental que autorice las medidas concretas en esos casos.

Así, tenemos que en el caso del involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y protección civil tradicionalmente se le había considerado una facultad del Ejecutivo Federal a partir de lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución.³² Esta hipótesis ahora

³¹ Un análisis sobre esta temática se encuentra en el siguiente artículo del autor de estas reflexiones: Pelayo Möller, Carlos María, “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato”, en Pelayo Möller, Carlos María y Guerrero Galván, Luis René, *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, UNAM, 2016, pp. 461-497.

³² El artículo 89, fracción VI, constitucional menciona que es una facultad del Poder Ejecutivo Federal: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y dispo-

se encuentra reforzada por el artículo quinto transitorio de decreto de 26 de marzo de 2019 que creó la Guardia Nacional que expresamente autoriza al Ejecutivo el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública por un periodo de cinco años.³³ En el caso de diversas medidas sanitarias, incluidas las que actualmente se toman en el marco de la pandemia por COVID, la fundamentación constitucional se encontraría en el artículo 73, fracción XVI, bases 2a. y 3a., de la Constitución.

Esto es así aun cuando en esencia las medidas que se están tomando naturalmente tendrían que estar comprendidas como parte del artículo 29 constitucional desde un punto de vista procedimental.

En segundo lugar, este marco jurídico es por antonomasia *esencialmente incompleto*. Esto ocurre por que las normas y sus interpretaciones se va adoptado y moldeando conforme a necesidades coyunturales y siempre termina por ser insuficiente dado que sustancialmente es un marco de emergencia que puede o no resolver la situación que trata de atender.

La atención a la situación de emergencia puede generar buenos resultados en el corto plazo, como sucede con el Plan DN-III-E y las acciones encaaminadas a la protección de la población ante desastres naturales ya que en esos escenarios necesariamente las acciones que se toman tienen un marco temporal muy delimitado y concreto.

Cuestión diferente ha ocurrido en materia de seguridad pública en donde los intentos por resolver esta problemática han provocado que la clase política nacional de todos los partidos pugnen en diferentes momentos por ampliar las atribuciones de las Fuerzas Armadas para desempeñar funciones de seguridad pública, aun cuando en el derecho internacional de los derechos humanos este tema es visto con mucha reserva. Así, la Corte IDH, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, consideró 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”.³⁴ Igualmente, en el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, la Corte determinó que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debía ser extraor-

ner de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

³³ El artículo quinto transitorio dispone: “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”.

³⁴ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 220, párr. 86.

dinaria, subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, regulada y fiscalizada.³⁵

El ejemplo más claro de esto es el proceso de creación de la Guardia Nacional y el más reciente decreto del Ejecutivo Federal en donde se abre la puerta en definitiva para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en donde, a pesar que se mencionan los estándares internacionales ya mencionados, no se crean los procedimientos adecuados para hacerlos cumplir.

En tercer lugar, es un marco jurídico *fragmentado*. Esto sucede ya que las diversas medidas que se adoptan no siguen una lógica de un sistema, sino de piezas o fichas jurídicas que entran en juego según va resultando o no necesario. La evidente descoordinación de esas directrices se hace patente especialmente cuando deben entrar a actuar todas en su conjunto, como es el caso de la actual crisis sanitaria. La fragmentación hace muy complicado el que se puedan tener mecanismos de rendición de cuentas adecuados y daña gravemente el principio de seguridad jurídica.

Lo anterior nos lleva al cuarto punto, este marco jurídico no posee *controles específicos*. Los controles tanto en el ámbito político, así como en el ámbito judicial ante este marco excepcionalmente restrictivo de derechos son los mismos controles de la normalidad con sus virtudes y defectos. En específico, el control político de estas medidas ha demostrado no ser tan amplio y efectivo, ya que las medidas que en general operan en este marco de excepcionalidad se encuentran en ocasiones justificadas —como lo es siempre en casos de desastres naturales—. En otras ocasiones el mismo discurso político ha llevado a que se construya una narrativa tan fuerte que en lo que respecta al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad que se ha logrado un amplio respaldo de la opinión pública este tipo de medidas, sin importar las múltiples objeciones que persistentemente se han planteado por parte de organizaciones de la sociedad civil.³⁶

Igualmente, otro aspecto a destacar es que los “controles de carácter político o judicial no entran en acción de manera oficiosa” cuando las normas se encuentran en funcionamiento. Aun con los inconvenientes antes planteados en diversas ocasiones ha sido posible rechazar reformas legales impor-

³⁵ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C, núm. 370, párr. 182.

³⁶ En diversas encuestas, en diversos momentos más de un 70% de la población consultada ha avalado el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Véanse “70% de mexicanos respalda que ejército combata delincuencia: encuesta”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2018; “Encuesta/Avalan uso del ejército”, *Reforma*, 17 de mayo de 2020; “Encuesta/Priorizan seguridad”, *Reforma*, 17 de mayo de 2020.

tante o incluso, ya aprobadas, se ha logrado que se declare su inconstitucionalidad, como es fue el caso de la Ley de Seguridad Interior. Actualmente, se encuentra en revisión la legislación secundaria derivada de la creación constitucional de la Guardia Nacional.³⁷

Por último, se debe destacar el *carácter permanente* de este marco jurídico de excepción. Las reglas para hacer frente a las emergencias se encuentran vigentes en todo momento y no poseen una temporalidad restringida. De alguna forma se asume que la excepcionalidad no es pasajera, sino permanente y que los mecanismos pueden ser activados en cualquier momento si se considera necesario. En suma, todo este entramado jurídico termina por constituirse en un subsistema jurídico de excepción, que no encuentra límites temporales y que por el contrario se va expandiendo y encontrado nuevos espacios legislativos y en el derecho administrativo.³⁸

2. *Los decretos a raíz de la actual emergencia sanitaria*

Durante el primer semestre de 2020 diversos órganos de gobierno han expedido acuerdos y decretos con el fin de hacer frente a la epidemia en marcha a partir de las posibilidades que otorgan algunas disposiciones legales y administrativas. Estos documentos abarcan una gran cantidad de materias, y muchos de ellos han sido polémicos por sus implicaciones institucionales, pero sobre todo por sus consecuencias políticas.

Dentro de todo este entramado administrativo que entre acuerdos, decretos y circulares inundan el *Diario Oficial de la Federación* y los periódicos oficiales estatales día con día hay dos tipos de documentos que son relevantes a considerar para este artículo. Por una parte, aquellos que directamente van encaminados a tomar acciones de forma explícita a partir de la pandemia con el fin de restringir ciertos derechos. Por otra, aquellos que aun cuando no mencionan de forma expresa que se encuentran motivados por la emergencia sanitaria su justificación política implícita demuestra que parcial o totalmente así lo es. En ambos casos, por medio de esos documentos se intenta emular las facultades de emergencia que se tendrían en un supuesto de suspensión de garantías.

³⁷ Secretaría de Gobernación, “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 2020.

³⁸ Haciendo una analogía a lo que en su momento Ferrajoli denomina “subsistema penal de excepción”. Véase Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón; teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2001, p. 21.

Dentro los decretos y acuerdos que directamente van encaminados a tomar acciones de forma explícita a partir de la pandemia con el fin de restringir ciertos derechos destacan a nivel federal los tomados por la Secretaría de Salud. En dichos acuerdos se han ido adoptando diversas medidas para combatir la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 a partir de lo dispuesto principalmente en la Ley General de Salud. Estos acuerdos se pueden clasificar en cuatro grupos:

- 1) Los acuerdos dirigidos a regular la primera fase de medidas de contención y mitigación en el marco de lo que en su momento se conoció como “la jornada de la sana distancia” que implicó la suspensión de actividades no esenciales, entre otras medidas.³⁹
- 2) Los acuerdos que tienen que ver con la reapertura y eventual cierre de las actividades económicas y su regulación a lo largo de la pandemia.⁴⁰
- 3) El acuerdo y el decreto que tienen que ver con la obtención, uso y regulación de los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado.⁴¹

³⁹ Secretaría de Salud, “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)”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2020; Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020; Secretaría de Salud, “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, publicado el 31 de marzo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 2020.

⁴⁰ Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como 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”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 2020; Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como 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, publicado el 14 de mayo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2020; Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2020.

⁴¹ Secretaría de Salud, “Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2020; Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo

- 4) El acuerdo por el que se prohíbe la incineración de cuerpos no identificados.⁴²

En adición a estos acuerdos, que podríamos denominar “principales”, se desprenden otro tipo de acuerdos y circulares de otras dependencias federales que retoman y en ocasiones desarrollan el contenido de estos documentos antes citados. Estos acuerdos “accesorios” por cuestiones metodológicas serán objeto de análisis en otra oportunidad.

En cuanto a los acuerdos relativos a las medidas de contención y mitigación para hacer frente a la emergencia sanitaria actual la Secretaría de Salud federal en los diferentes decretos ya mencionados ha llegado a implementar medidas como:

- Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 60 años o personas con riesgo de desarrollar enfermedad grave.
- La suspensión temporal de actividades escolares.
- La suspensión de actividades de los sectores público, social y privado, que involucren concentración física, tránsito o desplazamiento de personas.
- La suspensión temporal de eventos masivos y las reuniones y congregaciones de personas.
- El cumplir medidas de higiene.
- Llevar a cabo un resguardo domiciliario voluntario y responsable.⁴³

Dichas medidas, administrativamente, tuvieron vigencia del 30 de marzo al 30 de mayo de 2020.⁴⁴ Sin embargo, las medidas han sido de alguna forma extendidas por medio de nuevos acuerdos que regulan la reapertura

Segundo del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de abril de 2020.

⁴² Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se prohíbe la incineración de cuerpos no identificados e identificados no reclamados fallecidos a consecuencia de la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y se sugieren medidas para el registro de las defunciones en el marco de la emergencia sanitaria”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2020.

⁴³ Las medidas antes mencionadas se encuentran en los acuerdos del 24 y 31 de marzo de 2020 antes señalados.

⁴⁴ Secretaría de Salud, “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, publicado el 31 de marzo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 2020.

económica en el país por medio de la implementación de un semáforo de riesgo. En tres acuerdos expedidos por la Secretaría de Salud el 14, 15 y 29 de mayo se detalla como tendría que funcionar el regreso a la llamada “nueva normalidad”.

En dichos acuerdos se estipula la eventual puesta en marcha de actividades en escuelas, el espacio público, y las actividades económicas esenciales y generales. Esto también incluye el establecimiento de protocolos y mecanismos de seguridad sanitaria en las empresas en coordinación con las secretarías de Economía y del Trabajo y Previsión Social, así como con el Instituto Mexicano del Seguro Social.⁴⁵ En el acuerdo de 29 de mayo de 2020 se expone todo el plan de contingencia que incluye una serie de principios rectores, clasificación de las actividades esenciales, una categorización de los centros de trabajo, una clasificación de los riesgos epidemiológicos, y un amplio catálogo de medidas a tomar por el sector público y empresas.⁴⁶

Paralelamente a lo ya mencionado a nivel federal, a nivel estatal y municipal, se han expedido también decretos que llegan a reproducir, especificar o incluso endurecer las medidas ya previstas por los decretos de la Secretaría de Salud y otras dependencias.⁴⁷ Si bien en general existirían facultades

⁴⁵ Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como 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”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 2020; Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como 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, publicado el 14 de mayo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2020.

⁴⁶ Secretaría de Salud, “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2020.

⁴⁷ Un acuerdo municipal que reproduce casi al pie de la letra los decretos de la Secretaría de Salud es el del municipio de Mazatlán, Sinaloa. Un acuerdo que difiere en algunos puntos con lo dispuesto por la Secretaría de Salud sería el de Jalisco. Por el contrario, un acuerdo que endurece fuertemente las medidas sanitarias y es divergente con lo que señaló la Secretaría de Salud es el acuerdo tomado por el Gobierno de Michoacán. Véanse Municipio de Mazatlán, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2”, 22 de abril de 2020; Gobierno de Jalisco, “Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional de Estado Libre y Soberano de Jalisco, mediante el cual se emiten diversas medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social de carácter general y obligatorio, con motivo de la pandemia de COVID-19”, *El Estado de Jalisco. Periódico Oficial*, 19 de abril de 2020; Gobierno de Michoacán, “Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*, 20 de abril de 2020.

concurrentes para que a nivel local se tomen medidas sanitarias⁴⁸ no es del todo claro cuales son sus límites.

Muchos de estos decretos adoptados por algunas de las entidades federativas se enmarcan en un enfrentamiento político abierto con el Gobierno Federal. Esta lucha entre poderes ha quedado marcada por la trágica ejecución extrajudicial de Giovanni López en el Estado de Jalisco por parte de elementos de seguridad en una agresión que cuyo detonante fue, al parecer, no portar cubrebocas.⁴⁹ Esto ha provocado protestas y marchas,⁵⁰ mayor polarización política⁵¹ y serias dudas sobre si medidas más enérgicas para hacer fuerte a la pandemia pueden ser implementadas sin que ello derive en el uso excesivo de la fuerza en contra de la población, ya sea por la policía o incluso las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la respuesta de las autoridades federales, estatales y municipales en este tenor, se debe destacar lo siguiente:

- 1) El emitir decretos de esta naturaleza con el fin de restringir derechos ante una situación de emergencia sanitaria no es algo nuevo, puesto que lo mismo se había hecho en 2009 ante la epidemia de Influenza AH1N1.⁵²
- 2) Los decretos resultan más convenientes para los intereses de los diferentes ejecutivos ya que no son susceptibles de un control político o judicial inmediato, con efectos *erga omnes*.
- 3) En principio, políticamente dan una imagen de fuerza, autoridad y responsabilidad sin caer en el extremo de ser consideradas como medidas represivas o desproporcionadas por sí mismas. Aunque esto

⁴⁸ Sobre este tema, véase 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, *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, 2020, pp. 15-19.

⁴⁹ “La de Giovanni fue una ejecución extrajudicial: CEDHJ”, *El Universal*, 11 de junio de 2020.

⁵⁰ “Manifestación «Justicia para Giovanni» termina en enfrentamientos con policías en Guadalajara”, *El Economista*, 4 de junio de 2020.

⁵¹ “Morena, PAN y PRD condenan asesinato de Giovanni y exigen justicia”, *El Universal*, 5 de junio de 2020.

⁵² La obra de referencia para entender lo sucedido en esa ocasión y la discusión actual sin duda es Villarreal Lizárraga, Pedro, *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*, México, UNAM, 2019, p. 89. Sobre la pandemia provocada por COVID desde el punto de vista del derecho internacional, véase Bogdandy, Armin von y Villarreal, Pedro A., “International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis”, *MPIL Research Paper Series*, núm. 2020-07.

puede eventualmente ir cambiando si ocurren más incidentes de uso excesivo de la fuerza como el que ya se comentó.

Aquí es importante señalar que el objetivo de este estudio no consiste en cuestionar la necesidad o pertinencia de las medidas de carácter epidemiológico o sanitario sino el fundamento constitucional de las mismas.

La existencia de estos decretos se justifica por las autoridades sanitarias a partir de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVI, bases 2a. y 3a., de la Constitución, que disponen:

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.

La Ley General de Salud en su Título Octavo, en relación con la prevención y control de enfermedades transmisibles y en especial en lo concierne a la Acción Extraordinaria en materia de Salubridad General complementan el marco jurídico mediante el cual la Secretaría de Salud se encuentra tomando las acciones en torno a la emergencia actual.⁵³

Si bien, según la propia Constitución se autoriza a la Secretaría de Salud para dictar medidas preventivas indispensables en casos de epidemias, dichas medidas ¿pueden suspender derechos?, ¿las medidas contra las epidemias quedan fuera de los confines de una suspensión de garantías? Una interpretación sistemática debe articular los diferentes momentos el funcionamiento de mecanismos sanitarios y la entrada de una suspensión de garantías. Esa articulación debería haberse clarificado a partir de la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional.

A partir de lo que ha dispuesto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la práctica común en el derecho internacional de los derechos humanos una buena forma de analizar estos decretos es llevando a cabo un *test de proporcionalidad* de las medidas restrictivas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha identificado en reiteradas ocasiones que las restricciones a los derechos son válidas cuando se encuentran previstas por la ley, responden a un objetivo legítimo, cuando son necesarias y proporcionales en una sociedad democrática con el fin de satisfacer un interés público

⁵³ Véanse los artículos 134-157 y 181-183 de la Ley General de Salud.

imperativo.⁵⁴ Seguramente las restricciones ordenadas satisfacen los parámetros de legitimidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, en el caso de México, el elemento de legalidad resulta problemático en su análisis debido a la naturaleza de las medidas y su justificación constitucional.

El problema nodal de esta regulación de emergencia que se está generando a partir de la crisis sanitaria es que abarca acciones que en el constitucionalismo moderno se encontrarían comprendidas en la institución de la suspensión de garantías. Además, hay que tomar en cuenta que en los mismos acuerdos de la Secretaría de Salud se acepta algo que es un hecho notorio e inobjetable: la situación actual no corresponde a la normalidad.

Los decretos mencionados no contemplan mecanismos de control por parte del Congreso de la Unión, de los congresos estatales o por parte del Poder Judicial Federal o local. Tampoco se prevé la supervisión de estas medidas por instituciones internacionales de protección de derechos humanos. La falta de diseño de un marco institucional de emergencia nos ha llevado a una enorme contradicción y a una encrucijada legal y política que era perfectamente prevenible.

Existe una última categoría de acuerdos y decretos que sin ser expresamente diseñados para combatir la pandemia su justificación política implícita es afrontar las consecuencias de la misma. En particular, han sido dos decretos y un acuerdo los que han generado mayor controversia:

- El decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos (2 de abril de 2020).⁵⁵
- El decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (23 de abril de 2020).⁵⁶
- El acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública (11 de mayo de 2020).⁵⁷

⁵⁴ Sobre este tema, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María, “Artículo 32. Correlación entre deberes y derechos”, en Steiner, Christian *et al.*, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

⁵⁵ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2020.

⁵⁶ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.

⁵⁷ Secretaría de Gobernación, “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 2020.

Los decretos respecto a la extinción terminación de fideicomisos y sobre medidas de austeridad han provocado todo un cisma político dentro y fuera del gobierno federal ya que potencialmente estas disposiciones podrían afectar a instituciones clave de la administración pública.⁵⁸

Adicionalmente, el acuerdo que oficializa la entrada de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública refrenda la construcción de un aparato de seguridad cuya militarización ha sido una tendencia creciente desde 1996⁵⁹ aun cuando ha habido ya tres episodios de alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. Esto ha provocado que el ambiente político ya de por sí complicado se polarice más. Porque al final, la normalidad constitucional democrática no debería alcanzar como para hacer reajustes tan grandes al presupuesto federal ni debería alcanzar para sacar a las Fuerzas Armadas a las calles sin fuertes controles políticos y judiciales. Esto no sucedió de la noche a la mañana sino que es un proceso de erosión constitucional de varios años que en esta época en el que se vive una verdadera situación excepcional ha alcanzado su máxima expresión.

IV. UNA DECISIÓN DIFÍCIL: SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS *VIS-À-VIS* EL SUBSISTEMA DE EXCEPCIÓN ACTUAL

La gran pregunta es si acaso es posible y conveniente adoptar la figura de suspensión de garantías en la emergencia sanitaria actual o es preferible apostar a la expansión y consolidación de este marco jurídico de excepción por la vía legal y administrativa.

Para responder esa pregunta es necesario plantear dicha respuesta desde varios escenarios a saber: las necesidades sanitarias y epidemiológicas, las consideraciones legales nacionales e internacionales, los factores políticos internos y externos, y las cuestiones sociales y económicas.

El punto más importante en la presente coyuntura es “la determinación de las medidas sanitarias y epidemiológicas para hacer frente a la actual pandemia”. El problema en la crisis actual es que hay una gran variedad de medidas que han sido adoptadas en diversos países y el hecho es que aun no se conoce cuál es la mejor estrategia para hacer frente al virus SARS-CoV-2

⁵⁸ Véanse, por el ejemplo, los problemas causados en este rubro en la educación superior y en la investigación: “Recorte de 75% nos pone en «economía de guerra»: director del CIDE”, *El Universal*, 27 de mayo de 2020; “Desmantelan el aparato científico y tecnológico del país: investigadores”, *El Economista*, 27 de mayo de 2020.

⁵⁹ Sobre este tema, véase Pelayo Möller, Carlos María, *op. cit.*, pp. 352-355.

causante de COVID. Aquí destacan varios tipos de modelos y dos casos que reflejan los extremos opuestos en esta amplia diversidad. Por una parte, encontramos las medidas de cierre total de la economía con un fuerte elemento autoritario, como han sido las acciones tomadas por el gobierno Chino. Por otra parte, se encuentra un esquema de medidas de contención y distanciamiento social que lo que buscan es lograr en el corto o mediano plazo la llamada “inmunidad de rebaño”⁶⁰ como es el caso de Suecia.⁶¹

El resto de los países del mundo se mueve entre esos dos extremos incluyendo a México. En todo caso, ninguna estrategia ha demostrado ser completamente efectiva para acabar o al menos controlar el virus.⁶² La estrategia mexicana hasta el momento ha consistido en el monitoreo general de la situación por medio del programa “centinela”, el cierre de actividades no esenciales y la implementación de medidas de distanciamiento social voluntarias. Dentro de este panorama mundial estas medidas corresponden a los modelos menos restrictivos.

La pregunta aquí es si este marco legal fuera de los confines del artículo 29 constitucional será suficiente para administrar la situación en tanto se descubre un tratamiento efectivo o una vacuna en contra de esta enfermedad.⁶³ Al parecer, mientras la ocupación hospitalaria no se vea completamente saturada así será. Sin embargo, este precario equilibrio se podría perder en cualquier momento y podría hacer necesaria la implementación de medidas más enérgicas.

Otro punto importante son las “consideraciones legales nacionales e internacionales” respecto a este régimen de excepción que gradualmente se ha construido en México para hacer frente a emergencias de diferente tipo. Como ya se ha mencionado líneas arriba, muchas de las medidas que se están tomando adolecen de una precaria legalidad y su constitucionalidad y su convencionalidad pueden ser válidamente cuestionadas. A pesar de ello, la adopción de una suspensión de garantías parece poco conveniente al no existir un marco jurídico claro para llevar a cabo dichas acciones —la solución podría convertirse en algo peor que el problema—. Así, esta opción parece

⁶⁰ La inmunidad de rebaño se obtiene cuando una comunidad de personas adquiere inmunidad a través de la infección. Cuando se alcanza un porcentaje considerable de la población el virus deja de transmitirse con intensidad, esto eventualmente puede brindar un entorno seguro a las personas más vulnerables.

⁶¹ Un buen artículo de divulgación para entender estas alternativas es Pueyo, Tomas, “Coronavirus: Should We Aim for Herd Immunity Like Sweden? And What Can Countries Like the US or Netherlands Learn from It?”, 9 de junio de 2020, disponible en: <https://medium.com/@tomaspuoyo/coronavirus-should-we-aim-for-herd-immunity-like-sweden-b1de3348e88b>.

⁶² *Idem*.

⁶³ Considere la persona lectora que este artículo fue escrito a mediados de junio de 2020.

que no estará sobre la mesa al menos durante esta primera fase de la emergencia sanitaria.

En tercer lugar, se deben tomar en cuenta los diversos “factores políticos internos y externos” en torno a una posible suspensión de garantías en la coyuntura actual. A nivel nacional y local al parecer esta posibilidad no se encuentra contemplada de ninguna manera. Tomar una medida tan drástica, sin que la misma sea vista como indispensable, podría acrecentar la polarización política existente entre la Federación y gobiernos locales. De igual forma, el costo político para el Presidente de la República sería muy alto. Por otra parte, a nivel internacional México se uniría a la larga lista de países que han tomado ese tipo de medidas y tendría que informar a las agencias de derechos humanos tanto de las Naciones Unidas como a las de la Organización de los Estados Americanos. En consecuencia, se puede válidamente afirmar que existen demasiados incentivos de carácter político para no adoptar ese tipo de medidas.

Los factores políticos sin duda van ligados a las “cuestiones sociales y económicas”. Al final, lo más importante de la ecuación es tomar las medidas necesarias para proteger a la población. Al respecto, es posible prever que después de varios meses transcurridos desde que se tomaron las primeras medidas de cierre de la economía la opinión pública no se encontraría dispuesta a aceptar medidas aun más drásticas, esto salvo que se pueda demostrar la necesidad imperiosa de tomarlas. Por tanto, seguiremos viendo como las diversas medidas de mitigación y administración de la emergencia se irán haciendo presentes en diversos decretos por parte de la Secretaría de Salud y otras dependencias federales, así como por parte de las entidades federativas.

En esta coyuntura sanitaria la figura de suspensión de garantías difícilmente será adoptada, pues no se cuenta con el marco jurídico adecuado para ello. Asimismo, de implementarse, no se contaría con el suficiente apoyo popular para sostenerla y ningún liderazgo social o político saldría a apoyarla. Al final, el contar con un marco jurídico incompleto y la apuesta a soluciones jurídicas cortoplacistas están generando sus frutos amargos en una situación de emergencia que verdaderamente requería disponer de un mayor abanico de posibilidades legales. Al parecer, como siempre, dependerá de la sociedad mexicana salir por sí misma de esta nueva emergencia; en este proceso inevitable sin duda sería conveniente que se adoptaran amplias campañas de información y se pudiera dotar a todas las personas de los insumos básicos para subsistir, con especial énfasis a las personas en situación de vulnerabilidad, tal vez en forma de una renta básica o subsidio universal.⁶⁴

⁶⁴ Sobre esta idea, consúltese Raventós, Daniel, *El derecho a la existencia. La propuesta del subsidio universal garantizado*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 160.

V. REFLEXIONES FINALES

El marco jurídico de excepción para combatir la actual emergencia sanitaria evoca inevitablemente una forma schmitteana de proteger la Constitución, privilegiando lo sustancial sin considerar relevante las prescripciones formales y procedimentales necesarias. De esta forma, el marco jurídico de excepción permanente se aplica aun cuando para efectos de valoración del derecho internacional de los derechos humanos las medidas que se toman a partir del mismo constituyan *de facto* una suspensión de garantías.

La normatividad comentada ha terminado por desplazar la figura constitucional de suspensión de garantías; cuestiona la vigencia de los procedimientos que se deben tomar en casos de emergencias a nivel constitucional; afecta el principio de seguridad jurídica, el principio democrático, y, en última instancia, constituye un subsistema jurídico de excepción que se encuentra en una expansión constante. Esto genera, en consecuencia, un desorden jurídico e institucional que se ve atizado por un entorno de creciente polarización política.

Esta situación podría resolverse si se legislara el marco jurídico aplicable al artículo 29 constitucional por parte del Congreso de la Unión por medio de la designación de las competencias para poder hacer frente a la emergencia con el fin de cumplir con las obligaciones internacionales de protección a los derechos humanos. Esta puesta al día tendría eventualmente que terminar con la derogación de aquellos decretos cuya constitucionalidad y legalidad no estuviera razonablemente sustentada. No obstante, como se ha podido constatar, en la actualidad no existen las condiciones jurídicas, políticas y sociales para activar una suspensión constitucional de garantías. Lo que implica que tendremos que hacer frente a esta emergencia sanitaria con un marco jurídico de excepción basado en decretos y acuerdos del Ejecutivo y que pudiera resultar insuficientes para responder a las cambiantes necesidades sanitarias y epidemiológicas que demanda la contención del virus SARS-CoV-2 causante de COVID.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Libros y artículos

BOGDANDY, Armin von y VILLARREAL, Pedro A., “International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis”, *MPIL Research Paper Series*, núm. 2020-07.

- DESPOUY, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón; teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención sobre Derechos Humanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Transversalidad constitucional con perspectiva convencional*, t. V: sección segunda, México, Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2016.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María, “Artículo 32. Correlación entre deberes y derechos”, en STEINER, Christian *et al.*, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1998.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- JESTAEDT, Matthias, “The German Reticence Vis-à-Vis the State of Emergency”, en AURIEL, Pierre *et al.* (eds.), *The Rule of Crisis. Terrorism, Emergency Legislation and the Rule of Law*, Cham, Springer, 2018.
- OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones”, 27 de abril de 2020.
- PELAYO MÖLLER, Carlos María, “La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato”, en PELAYO MÖLLER, Carlos María y GUERRERO GALVÁN, Luis René, *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, UNAM, 2016.
- PRIETO SANCHIS, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990.
- RAVENTÓS, Daniel, *El derecho a la existencia. La propuesta del subsidio universal garantizado*, Barcelona, Ariel, 1999.
- RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, “Artículo 27. Suspensión de garantías”, en STEINER, Christian *et al.*, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, 2a. ed., Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.
- SALAZAR, Pedro, “Del Estado de excepción a la suspensión constitucionalizada. Reflexiones sobre la reforma al artículo 29 de la Constitución mexicana

na”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

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, *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, UNAM, 2020.

VALADÉS, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.

VILLARREAL LIZÁRRAGA, Pedro, *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*, México, UNAM, 2019.

2. Casos y jurisprudencia

CORTE IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C, núm. 370.

CORTE IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 220.

CORTE IDH, *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2014, Serie C, núm. 289.

CORTE IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 4 de julio de 2007, Serie C, núm. 166.

CORTE IDH, OC-8/87. El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, núm. 8, 30 de enero de 1987.

CORTE IDH, OC-9/87. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A, núm. 9, 6 de octubre de 1987.

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, *Ex parte Milligan*, 71 U.S. (4 Wall.) 2 (1866).

3. Decretos y acuerdos federales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “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”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2020.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2020.
- SECRETARÍA DE SALUD, “Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como 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”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 2020.
- SECRETARÍA DE SALUD, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020.
- SECRETARÍA DE SALUD, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de abril de 2020.
- SECRETARÍA DE SALUD, “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)”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2020.
- SECRETARÍA DE SALUD, “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2020.
- SECRETARÍA DE SALUD, “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como 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 estable-

cen acciones extraordinarias, publicado el 14 de mayo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2020.

SECRETARÍA DE SALUD, “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, publicado el 31 de marzo de 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 2020.

SECRETARÍA DE SALUD, “Acuerdo por el que se prohíbe la incineración de cuerpos no identificados e identificados no reclamados fallecidos a consecuencia de la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y se sugieren medidas para el registro de las defunciones en el marco de la emergencia sanitaria”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2020.

SECRETARÍA DE SALUD, “Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2020.

4. *Decretos y acuerdos locales*

GOBIERNO DE JALISCO, “Acuerdo del ciudadano gobernador constitucional de Estado Libre y Soberano de Jalisco, mediante el cual se emiten diversas medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social de carácter general y obligatorio, con motivo de la pandemia de COVID-19”, *El Estado de Jalisco. Periódico Oficial*, 19 de abril de 2020.

GOBIERNO DE MICHOACÁN, “Decreto por el que se declara el aislamiento obligatorio ante la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo*, 20 de abril de 2020.

MUNICIPIO DE MAZATLÁN, “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2”, 22 de abril de 2020.

5. *Artículos médicos*

BHATRAJU, Pavan K. *et al.*, “Covid-19 in Critically Ill Patients in the Seattle Region – Case Series”, *The New England Journal of Medicine*, 20 de marzo de 2020.

- GRASELLI, Giacomo *et al.*, “Baseline Characteristics and Outcomes of 1591 Patients Infected with SARS-CoV-2 Admitted to ICUs of the Lombardy Region, Italy”, *JAMA*, 6 de abril de 2020.
- PISANO, Gary *et al.*, “Lessons from Italy’s Response to Coronavirus”, *Harvard Business Review*, 3 de marzo de 2020.
- PUEYO, Tomas, “Coronavirus: Should We Aim for Herd Immunity Like Sweden? And What Can Countries Like the US or Netherlands Learn from It?”, 9 de junio de 2020, disponible en: <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-should-we-aim-for-herd-immunity-like-sweden-b1de3348e88b>.
- RICHARDSON, S. *et al.*, “Presenting Characteristics, Comorbidities, and Outcomes Among 5700 Patients Hospitalized with COVID-19 in the New York City Area”, *JAMA*, 22 de abril de 2020.

6. *Notas periodísticas*

- “70% de mexicanos respalda que ejército combata delincuencia: encuesta”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2018.
- “Desmantelan el aparato científico y tecnológico del país: investigadores”, *El Economista*, 27 de mayo de 2020.
- “Encuesta/Avalan uso del ejército”, *Reforma*, 17 de mayo de 2020.
- “Encuesta/Priorizan seguridad”, *Reforma*, 17 de mayo de 2020.
- “La de Giovanni fue una ejecución extrajudicial: CEDHJ”, *El Universal*, 11 de junio de 2020.
- “Manifestación «Justicia para Giovanni» termina en enfrentamientos con policías en Guadalajara”, *El Economista*, 4 de junio de 2020.
- “Morena, PAN y PRD condenan asesinato de Giovanni y exigen justicia”, *El Universal*, 5 de junio de 2020.
- “Recorte de 75% nos pone en «economía de guerra»: director del CIDE”, *El Universal*, 27 de mayo de 2020.
- RAPPEPORT, Alan y SMIALEK, Jeanna, “I.M.F. Predicts Worst Downturn since the Great Depression”, *New York Times*, 29 de abril de 2020.