

INTRODUCCIÓN

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), de manera formal, a partir del segundo semestre de 2018 puso en marcha un proyecto editorial especial, parte de la agenda o plan de trabajo 2018-2022 de su director, doctor Pedro Salazar Ugarte, denominado *Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional*, y del cual funge como coordinadora quien suscribe estas líneas introductorias.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo al congregarse *i)* temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; *ii)* vinculados con la Agenda Nacional; *iii)* con una extensión breve y no dictaminado, en principio, aunque si dispone de ISBN; *iv)* dirigido a un público no necesariamente especializado; *v)* con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación *per se*, y *vi)* que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Dadas las razones de excepcionalidad por las que transitamos en 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conveniente utilizar ese canal de conocimiento para hacerle llegar a todos los interlocutores involucrados, información sencilla pero veraz sobre el estado del arte, las consecuencias y las propuestas lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico. El proyecto de *Opiniones técnicas* tiene un total de 35 números desde sus inicios, octubre 2018, hasta el día de hoy, julio 2020. De ese total de 35 números, 15 han estado dedicados al COVID-19, es decir, desde que nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cerró sus instalaciones el 18 de marzo, atendiendo los acuerdos que restringían las labores no esenciales e impulsaba la sana distancia y el confinamiento en nuestros hogares, y visualizando, de alguna manera, que lo que se avecinaba no era una cuestión de unos días, como coordinadora del mismo pergeñé la idea

de invitar a escribir y reflexionar sobre el COVID-19 y una diversidad de aspectos jurídicos que afectarían de inmediato, directa o indirectamente, a nuestra sociedad mexicana y al mundo en general.

De esta manera, se lanzó y se coordinó un primer número, el correspondiente al número 14 de la serie titulándolo “Emergencia sanitaria por COVID-19: Reflexiones desde el derecho (I)” y así sucesivamente con un total al día de hoy, como expresamos, de 15 números. Una serie, digamos, paralela, dentro del proyecto *Opiniones técnicas*, y específica referida a la pandemia y las connotaciones e implicaciones legales desde diversas áreas del conocimiento jurídico. La reacción de la comunidad académica fue más que positiva y comprometida y prácticamente salió un número consecutivo por cada semana de confinamiento hasta inicios de junio. Algunos números han congregado temas generales y otros números han sido monográficos concretos, como federalismo; ciencias penales; derecho constitucional comparado; democracia y procesos electorales; noroeste de México; “acuerdo” en torno a la fuerza armada; contratación pública; constructivismo jurídico, gobierno, economía y cambio conductual; niñas, niños y adolescentes; medios alternos de solución de conflictos; campo mexicano y violencia familiar. Los monográficos enumerados fueron co-coordinados por una servidora y por colegas reconocidos, especialistas en las diferentes materias, como son, por orden de enunciación y aparición de los monográficos, José María Serna de la Garza, Enrique Díaz-Aranda, Diego Valadés, María Marván, Guadalupe Salmorán, Juan Vega, Miguel Alejandro López Olvera, Enrique Cáceres Nieto, Montserrat Pérez Contreras, Fernando Navarro, Ma. Carmen Macías y Rosa Álvarez González.

La convocatoria, en primera instancia, se hizo a nivel interno del IIJ y posteriormente se realizó de manera más extensa a través de diferentes redes sociales del ámbito jurídico, solicitándose que se invitara, con libertad y ampliamente, a todos aquellos colegas que tuviera interés en participar sobre la temática. En los 15 números relacionados con el COVID tenemos un total de 175 contribuciones, con 191 autores/as —algunos/as con más de una participación—, con un extraordinario balance entre colegas internos y externos del propio IIJ, 96 internos y 95 externos, y con más de 2,000 páginas escritas.

Ha sido una publicación de gran éxito, incluso viral en algunas de nuestras sedes de la UNAM en el extranjero, especialmente en la sede de China y Sudáfrica; con una cantidad de consultas/visitas y citas importante, los números lo han manifestado, y, por ende, el objetivo se ha visto cumplido al hacer llegar información, como decíamos, sencilla pero veraz y completa,

desde el conocimiento de quienes nos han hecho el honor de participar y así dar oportunidad de compartir información a una población en estado de vulnerabilidad que necesita saber cuestiones puntuales en torno al ejercicio de sus derechos, desde el ámbito sanitario, laboral, económico, social, entre otros. Ha sido una labor ardua, con un esfuerzo que superó, con creces, el número de horas laborales durante días, semanas y meses; una labor conjunta de autores y autoras, de coordinación, edición y publicación inmediata concebida, desde sus inicios, como un servicio a la comunidad y por ello el apoyo recibido para colocar cada versión de autor, y posteriormente, cada versión editada, en nuestra página web del IJ-UNAM. La divulgación, más que nunca, se hacía imprescindible si se quería lograr el objetivo planteado de información “sincrónica” a un colectivo inmerso en una crisis sin parangón.

Con esta iniciativa y con este recorrido planteado y esbozado, uno de nuestros destacados colega y amigo del IJ, doctor Arturo Oropeza, manifestó su interés en que esa “huella”, esa instantánea brevísima de opinión que dejamos plasmada en la serie de *Emergencia sanitaria por COVID-19*, la eleváramos a un artículo doctrinal, al menos de manera más formal, y así dejar una constancia más aterrizada y amplia sobre la temática planteada. La idea se transformó en una invitación específica a todos los autores/as que habían participado en la serie COVID-19 de las Opiniones técnicas —excepto los 3 últimos monográficos, por cuestiones de tiempo— y de nueva cuenta propiciando que se extendiera siempre a un colectivo más amplio. El resultado fue un texto con 41 artículos doctrinales, con un total de 55 autores/as, con 1 300 páginas en donde se abarcaron, como decimos, la mayoría de las materias que convergieron en las publicaciones dedicadas a la *Emergencia sanitaria por COVID-19* del proyecto editorial *Opiniones técnicas*.

Por cuestiones prácticas, e incluso pedagógicas, dicho texto se convirtió en la [presente] obra titulada *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, dividida por temáticas y así se congregaron en cinco volúmenes: I. Marcos normativos; II. Aspectos filosóficos y bioéticos; III. Derechos humanos; IV. Política, derecho y economía y V. Reflexiones comparadas. En definitiva, el lector y la lectora tiene en sus manos un nuevo producto académico que ofrecemos como comunidad y que pensamos alcanza los objetivos marcados.

Durante la emergencia sanitaria que nos trajo el virus SARS-COV-2, hemos escuchado una frase, pareciera de cabecera, pero no por ello menos cierta, y es esta de que el mundo jamás enfrentó una pandemia simultánea a nivel global. Y así es, este es uno de los precedentes o hitos que más carac-

teriza la situación transitada por la enfermedad de COVID-19 y, derivado del mismo, se le agrega una falta de preparación para afrontar la misma con consecuencias graves que genera complejidades en los Estados con efectos económicos, sociales, políticos y, por supuesto, de salud. Precisamente, como una mano extendida ofreciendo apoyo, se visualiza la presentación de una colección de estas características; cinco volúmenes que buscan, una vez más, hacerse eco de los problemas más acuciantes y solidarizarse con los más desfavorecidos, con los que están hoy en una posición de desigualdad más palpable y patente que nunca; porque el mundo cambió y no para mejor.

En México, como en otros tantos países, se han emitido una serie de decretos, de acuerdos, a través del Consejo General de Salubridad y de la Secretaría de Salud, así como a través del ejecutivo federal, fundamentalmente, con la implementación de acciones en torno a la suspensión de todas las actividades que no entraran dentro de la categoría de “esenciales”. El objetivo, detener la propagación y el contagio del virus, aunque no con el éxito deseado; las consecuencias, paralelas, repercusiones en la salud o sanitarias, económicas, sociales, laborales, civiles y comerciales, entre las más significativas. Ante esta situación, como decimos, el deseo de contribuir con un sentido de servicio a la comunidad y el apoyo y liderazgo indiscutible del director del IIJ-UNAM, doctor Salazar, y con él toda la cooperación, colaboración y confianza de su equipo, desde secretaría académica, secretaría técnica hasta el departamento de eventos y difusión académica y departamento de proyectos académicos digitales, que han trabajado bajo condiciones adversas y a destajo, así como la buena actitud y generosidad de la licenciada Mariana Ávalos, quien asistió durante unos meses este proyecto editorial en su globalidad; toda esta sinergia de voluntades y esfuerzos permite que el lector/a pueda disponer y disfrutar el día de hoy, a través de este volumen/estos volúmenes, de un material de gran valor y con un significado tan loable como noble.

Temas muy variados, como decimos, han confluído bajo el sello editorial del IIJ-UNAM y ahora también bajo el sello editorial del Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, en donde un objetivo primordial, desde nuestra óptica, ha sido optimizar los sistemas de garantía de los derechos humanos, como promover y garantizar los derechos humanos con una mirada clara hacia el derecho al acceso a la justicia, y de eso hablamos, de ofrecer un panorama amplio que destaque y procure garantizar la inclusión. Estas cuestiones las tenemos que abordar basada en

principios de justicia, transparencia, privacidad y protección de datos, responsabilidad e inclusión.

Con todos estos prolegómenos, el lector tiene en sus manos, finalmente, la obra *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia y*, con ella, el quinto volumen de los cinco enunciados, referido a “Reflexiones comparadas”, con un total de 7 artículos y 8 autores/as, los cuales abordan la perspectiva de diferentes países de Latino América, tales como Argentina, Colombia, Panamá, Paraguay, Uruguay, así como Francia. Los autores que participaron y compartieron sus perspectivas nacionales son los que siguen, en orden alfabético. Renaud Bourget con el título, “Aspectos políticos y jurídicos de la gestión de la crisis sanitaria del COVID-19 en Francia”, parte de la premisa que Francia, para responder a la situación de crisis sanitaria, cuenta, entre otros, con el plan Organización de la Respuesta del Sistema de Salud en Situaciones Sanitarias Excepcionales. Desde su activación, el marco jurídico de la gestión de la crisis sanitaria ha evolucionado. Tras una primera etapa de decretos, fue promulgada la Ley 2020-290 (23 de marzo de 2020) para hacer frente al COVID-19 estableciendo el estado de emergencia sanitaria. Sin embargo, salta a la vista que por razones de corte ideológico la gestión política de la crisis sanitaria se ha alejado no pocas veces del marco jurídico-administrativo diseñado y previsto para enfrentarse con una situación de emergencia sanitaria.

Eduardo Gregorio Esteva Gallichio, nos saca, igualmente en este volumen comparado, el contexto mexicano y así con “El modelo uruguayo ante la pandemia” expone que, ante la verificación de los primeros casos positivos de infección por SARS-COV-2 entre sus habitantes, a doce días de haber asumido el nuevo gobierno, este optó rápidamente por adscribirse a un modelo de tipo democrático, sin acudir a poderes de emergencia o suspensión de garantías, haciendo aplicación inmediata de disposiciones constitucionales en materia de salud e higiene, y reglamentando previsiones legales ordinarias vigentes desde 1934, evitando de esa forma ordenar una cuarentena y optando por formular constantes exhortaciones a la población, del tipo “si puedes, quédate en casa”. Las medidas, adoptadas con transparencia y enmarcadas por un sólido sistema nacional de salud y preciso asesoramiento científico, generaron consenso mayoritario, arrojando, hasta el momento, un resultado halagüeño que posibilitó comenzar el tránsito hacia la normalización.

Ciro Nolberto Güechá Medina en “Las reformas normativas de los contratos públicos en el sistema jurídico colombiano: una violación del principio de legalidad en el estado de emergencia” y, como se deriva de su

título, expone el sistema jurídico colombiano, en donde se consagra que a nivel constitucional y legal se otorga poderes excepcionales al presidente de la República con el fin de adoptar todas las medidas que se necesiten para atender adecuadamente situaciones de emergencia, como la presentada en tiempos de pandemia, a través del otorgamiento de competencias legislativas. En Colombia, se expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*”, acto que tiene la naturaleza jurídica de decreto legislativo con fuerza normativa similar a la de la ley como acto expedido por el Congreso y, como, con fundamento en dicha declaratoria de emergencia, se han expedido un sinnúmero de decretos encaminados a solucionar la crisis que se presenta, entre ellos algunos referidos a contratos, por el tema de su interés. Su contribución aterriza, precisamente, en un análisis de las regulaciones normativas previstas en los decretos legislativos de estado de emergencia, referidos a asuntos de contratos públicos, y si contienen vulneraciones de normas jurídicas de rango superior, que implique violación del principio de legalidad.

En cuanto a Argentina, Antonio María Hernández y bajo este título, “Emergencias, orden constitucional y COVID-19 en Argentina”, presenta sus reflexiones en tres sentidos. En primer lugar, efectúa una distinción entre las emergencias, producidas por actos del hombre o de la naturaleza y los institutos de emergencia, que son las respuestas constitucionales para superar las mismas. Señala que esta cuestión es de particular complejidad y pone en tensión al estado de derecho, pues hay respuestas propias de sistemas autoritarios que anteponen los estados de emergencia al propio orden constitucional, mientras que las respuestas democráticas siempre subordinan las mismas a la Ley Suprema; todo ello bajo el debate entre estas posiciones desde la teoría constitucional y además, con referencia a la doctrina de los organismos regionales de derechos humanos. En relación a Argentina, efectúa una clasificación de los institutos de emergencia en previstos, prohibidos y no previstos por la Constitución y concluye sosteniendo que el estudio histórico demuestra un uso y abuso de los mismos, que lesionaron al sistema republicano y federal y a los derechos humanos. En segundo lugar se considera lo ocurrido en el país por la emergencia causada por el COVID-19, bajo el punto de vista institucional y constitucional, por parte de los diversos órdenes gubernamentales de la Federación, indicando que la respuesta ha sido similar a la de otros momentos del pasado, con afirmación de un hiperpresidencialismo y gobierno por decretos. Y, en tercer lugar efectúa unas breves reflexiones finales, postulando para el futuro un cumplimiento

estricto de la Constitución, con pleno funcionamiento de los tres poderes del Estado y de los principios federales.

Sebastián Rodríguez Robles, “La Pandemia de COVID-19 en la República de Panamá: las decisiones del Estado durante la emergencia y sus consecuencias”, hace un recuento de las más significativas decisiones de los poderes del Estado en la República de Panamá, tomadas desde un sistema unitario, durante la pandemia por COVID-19 y cómo estas han influido en la protección de los derechos humanos. Se examina la gestión y el tratamiento estatal de la emergencia, puntualizando las vicisitudes, los problemas y sus consecuencias inmediatas y mediatas.

Daniel Alberto Sabsay y Adelina Loianno en “COVID 19, derechos e instituciones en Argentina, aspectos constitucionales y convencionales”, parten de la idea de que tanto las constituciones como los tratados internacionales se ocupan de la vigencia de derechos fundamentales y la subsistencia regular de las instituciones en el marco de situaciones de emergencia. Los Estados lo hacen considerando sus particularidades nacionales, en tanto el derecho internacional impone una perspectiva que pretende unificar las condiciones bajo las cuales pueden admitirse restricciones a los derechos sin violentar las reglas de la convivencia internacional, las garantías mínimas de los derechos humanos y la continuidad de las instituciones democráticas. El resguardo de las libertades no está asegurado si el poder legislativo no se encuentra en funciones. Si a ello agregamos un poder judicial que solo actúa excepcionalmente, no podemos sino preocuparnos por los abusos de la autoridad ejecutiva y sobretodo de órganos de la administración que tienen que ver con la seguridad, el ejercicio del poder de policía, u otras funciones que necesariamente deben mantenerse dentro de los límites establecidos por la Constitución y los Tratados Internacionales, respetando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La actual situación sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 pone en crisis esos principios desde ambas perspectivas: constitucional y convencional. El trabajo reúne las condiciones formales derivadas de la Constitución argentina y de los Tratados Internacionales que regulan el alcance de los estados de emergencia y las evalúa en función de las consecuencias no queridas provocadas por la pandemia.

Por último, Jorge Silvero-Salgueiro en “Derechos en emergencia. El surgimiento de una democracia iliberal en Paraguay durante el COVID-19”, como se desprende de su título, contextualiza el tema en Paraguay y así expresa que en dicho país el COVID-19 ha impactado más en el sistema político que en la salud pública. Mientras que el número de fallecidos es apenas

16 en 112 días de cuarentena, las personas imputadas penalmente por violación de la cuarentena son 3 320 según datos del Ministerio Público. Las libertades públicas están en franco deterioro y los derechos se encuentran en emergencia durante el COVID-19. La respuesta autoritaria al tratamiento de la pandemia es analizada en este trabajo.

Finalizamos, como no puede ser de otra manera, y una vez más, agradeciendo el compromiso de una comunidad conocedora, solidaria y comprometida con la ciencia jurídica que ha hecho posible la puesta en común de intereses genuinos para afrontar los desafíos que una pandemia como esta nos ha dejado patente. Una comunidad como la del IJJ-UNAM no es fácil de encontrar y en el nombre de todos y cada uno de sus miembros, representada, como expresaba arriba, en la persona de un gran director y una persona excepcional, doctor Pedro Salazar Ugarte, reiteramos el más profundo de los agradecimientos. Un reconocimiento muy especial a quien nos honró con el magnífico Prefacio, doctor Diego Valadés, erudito, incondicional, generoso e incansable amigo y colega. A todos y a todas, colegas internos y por supuesto también externos, la más absoluta admiración.