

CAPÍTULO OCTAVO

HACIA UNA CONFIGURACIÓN DE SISTEMAS ELECTORALES CON MECANISMOS DE EXCEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Hugo A. CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El alcance de los mecanismos de excepción en la Constitución*. III. *Una nueva forma de entender a los sistemas electorales pospandemia COVID-19*. IV. *Componentes y principios en un régimen de excepción electoral*. V. *Conclusiones y recomendaciones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. PLANTEAMIENTO¹

Los sucesos y efectos derivados de la pandemia han puesto de relieve instituciones y áreas gubernamentales débiles o, en el mejor de los casos, con una regulación deficiente, en los sistemas democráticos de la región. Los sistemas constitucionales detonaron sus diferentes mecanismos excepcionales para que, sin interrumpir el funcionamiento de las democracias, fuera posible tomar decisiones eficaces y oportunas en los diferentes ámbitos de la vida social. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos estos regímenes de excepción y de

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas], del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos, como parte del Proyecto “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, dirigido por la doctora Flavia Freidenberg, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México [Clave: IN301020]. El autor agradece la lectura y los comentarios realizados por los participantes en el Seminario Internacional “Las Reformas Políticas a la Representación en América Latina”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Organización de Estados Americanos, celebrado del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020.

emergencia consisten en planteamientos muy generales, que facultan a alguna institución u órgano a tomar decisiones generales, pero que no regulan situaciones específicas en las múltiples materias que sufrieron alteraciones, como la educación, el trabajo, el sistema tributario, las previsiones y compensaciones sociales, la coordinación territorial (en el caso de México el sistema federal), las políticas migratorias, las políticas de atención a grupos vulnerables, o bien todo lo relativo a la materia electoral, por citar los más evidentes.

De manera específica, los sistemas electorales de América Latina han tenido que cumplir con dos grandes objetivos. Por un lado, se han enfrentado a la urgente necesidad de establecer mecanismos para proteger el ejercicio de los derechos políticos y la realización de elecciones. Estos dos temas se erigen, en momentos como estos, como dos banderas imprescindibles de la democracia participativa y como una garantía de la continuidad institucional. Las autoridades electorales no sólo deben fortalecer el sitio privilegiado que las elecciones y los derechos políticos tienen para la vida constitucional, sino que incluso deben prever mecanismos excepcionales para proteger su ejercicio, que las elecciones puedan efectuarse aun en condiciones adversas. No contar con este tipo de normas abre la puerta para que se tomen decisiones arbitrarias, e incluso autoritarias, que, bajo un argumento aparentemente justificado por la situación excepcional, en realidad nulifiquen el cambio político y el ejercicio de derechos impostergable, como lo son el voto (activo y pasivo), el derecho de asociación y la representación política. Más allá de las dimensiones de la tragedia y de las condiciones de excepción, la renovación de los representantes políticos en su debido tiempo, a través de la votación universal, libre y secreta, es un eje de la vida democrática contemporánea que no se puede suspender. En este sentido, resulta fundamental diferenciar, de manera clara y sin ambigüedades, lo que significa posponer procedimientos frente a lo que significa suspenderlos.

Por otro lado, y en segundo lugar, la nueva realidad impone a las autoridades de la materia que este tipo de cumplimiento reforzado debe ser compatible con los medios coyunturales de protección de la ciudadanía. El objetivo de los mecanismos de excepción en materia electoral debe ser el cumplir con la renovación periódica de los puestos de representación a partir del ejercicio de los derechos políticos, con los más altos estándares de prevención y mitigación de riesgos sanitarios que se pueden presentar en la interacción personal y mediante el uso de objetos de uso común que han sido contaminados. Esto, puesto de manera dramática, significaría responder a la difícil pregunta de qué tanto es válido arriesgar salud y las vidas por proteger la continuidad democrática. Dando un paso más allá de una respuesta rápida a favor de la salud, los escenarios pueden ser muy complejos, pues

la anulación de la vida democrática puede traer peores consecuencias en el tratamiento de la pandemia.

Para conseguir ese complejo objetivo, las autoridades pueden establecer mecanismos que faciliten el ejercicio del voto y simultáneamente protejan a quien lo emite, pueden aplicar innovaciones y desarrollos tecnológicos en los múltiples procesos preparatorios de organización electoral; pueden, inclusive, posponer la celebración de los comicios mientras no se altere la duración que tienen los representantes políticos en sus encargos y las fechas máximas que tienen para abandonarlos. En tal sentido, casi de manera coincidente con el surgimiento de la terrible enfermedad, los principales organismos internacionales de la región trabajaron recomendaciones para la celebración de sus procesos electorales en este contexto.² El trabajo hace una breve revisión de los mecanismos electorales previstos en los sistemas de la región para enfrentar situaciones excepcionales, y pretende hacer una propuesta para el establecimiento de regímenes de excepción en materia electoral.

II. EL ALCANCE DE LOS MECANISMOS DE EXCEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

La pandemia generada por la enfermedad COVID-19 pone a prueba a todas las instituciones políticas existentes en los Estados contemporáneos, en la medida en que éstos buscan cumplir con sus facultades y obligaciones normativas sin descuidar la protección de los derechos en sus ámbitos de funcionamiento. En América Latina, como en el resto de las democracias constitucionales, la pandemia trajo de inmediato la necesidad de echar mano de las disposiciones que, en su conjunto, se conocen como “estados de excepción”. Se trata de

² Los principales organismos que dieron a conocer esfuerzos en este sentido son el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, de la Organización de los Estados Americanos (OEA, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/covidyelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>); el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capep/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf>); el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional, disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=es>); la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés, disponible en: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf), y la Organización de los Estados Americanos (OEA, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/covidyelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>).

normas del más alto rango jerárquico que posibilitan la restricción de ciertos derechos, así como facultades extraordinarias a las autoridades legislativas o administrativas, para hacer frente con eficacia y rapidez a situaciones de emergencia grave derivadas de desastres naturales, conflictos sociales, invasiones, guerra, levantamientos armados, terrorismo o epidemias y crisis sanitarias, entre las principales. Son muy variables las denominaciones y el rango de aplicación de estas disposiciones en la región, abarcando estados de sitio, estados de guerra, estados de emergencia, estados de peligro, medidas de seguridad, suspensión de garantías, decretos de emergencias, entre otros (Bulmer, 2018).

La historia de los estados de excepción es tan larga como la evolución misma de los Estados latinoamericanos desde su independencia, si bien en diferentes épocas estas figuras fueron distorsionadas en su uso para atacar a los Estados democráticos y establecer gobiernos autoritarios que concentraron el poder. Esto llevó a que, a partir del regreso de las democracias en la década de los ochenta, se regulara con mayor detalle el concepto y el uso de estos mecanismos. Por lo que toca a su definición, las disposiciones tienen que ser excepcionales, temporales y limitadas en cuanto a los derechos que pueden restringir. La idea que subyace es que los estados de excepción son mecanismos necesarios que dotan de flexibilidad a las acciones gubernamentales, y que tienen como objetivo la defensa del Estado, aun en los tiempos que corren, la línea existente entre el uso legítimo de estos mecanismos por parte de gobiernos constitucionales y democráticos, y de aquellos con tendencias autoritarias que pretenden concentrar el poder bajo un disfraz supuestamente legal. En segundo lugar, en lo referente a su uso, los procedimientos se han detallado, e involucran medios de control, particularmente de jueces y tribunales (Fix-Zamudio, 2004).

Los estados de emergencia abarcan una amplia gama de modalidades en cuanto a sus denominaciones, pero también en cuanto a las causas o razones que se aceptan como legítimas para declararlas, los procedimientos que adoptan, las autoridades que pueden aplicarlas o bien limitarlas, las restricciones que se establecen para su uso tanto temporales como materiales. Como indica el maestro Fix-Zamudio, algunos ejemplos como el argentino y el brasileño marcaron el camino de mejora en la limitación y control a los estados de excepción:

La reforma constitucional a la carta argentina, llevada a cabo en agosto de 1994, estableció dentro de las facultades del presidente de la nación, de acuerdo con el artículo 99, inciso 3 (función legislativa), una nueva institución de emergencia, que calificó de decretos de necesidad y urgencia, que ya se habían utilizado anteriormente a pesar de que no estaban previstos por el texto original de la carta suprema, y que habían sido admitidos por la legislación secun-

daria, la jurisprudencia así como por un sector de la doctrina, ya que se habían decretado en situaciones excepcionales en veinte oportunidades entre 1853 y 1983. Ya durante el restablecimiento del orden constitucional democrático, el presidente Alfonsín dictó aproximadamente diez, lo que fue continuado por el presidente Menem que incrementó considerablemente el número de dichos decretos, por lo que llegó a hablarse de “gobierno por decreto” (Fix-Zamudio, 2004: 816).

Estos decretos de necesidad y urgencia establecen que de acuerdo con el artículo 99, fracción 3, de la Constitución, cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir trámites previstos para la aprobación de leyes, y no se trate de las materias penal, tributaria, electoral o de partidos políticos, el presidente de la República puede dictar decretos de este tipo, que serán decididos en acuerdo general de ministros que lo refrendarán y en un plazo de diez días se someterá a la Comisión Bicameral permanente, la que lo presentará, en un término igual, al pleno de cada Cámara, en un procedimiento regulado en ley especial. El Congreso analizará y en su caso aprobará o modificará estas normas, las cuales también pueden ser revisadas por tribunales en cuanto a su constitucionalidad.

El caso brasileño también es de importancia como antecedente. En la Constitución democrática de 1988 se regularon las situaciones de emergencia del artículo 136 al 141, bajo la modalidad de estado de defensa y estado de sitio. El primero busca el restablecimiento de manera rápida en localidades específicas cuando el orden público se ha roto por inestabilidad institucional o por calamidades naturales de grandes proporciones. La declaración de estado de sitio procede por una conmoción grave de repercusión nacional o por un hecho que muestren la ineficacia de medidas tomadas durante el estado de seguridad o estado de guerra como respuesta a una guerra extranjera. En ambos casos, la declaración es del presidente de la República en acuerdo con los consejos de la República y de seguridad nacional. En el primer caso, estado de defensa, se tiene que dar parte al Congreso en un plazo máximo de cinco días, y éste a su vez tiene que resolver en diez días si aprueba la declaración o no. En el estado de sitio, el presidente debe haber pedido la autorización previa al Congreso Nacional para decretarlo. En ambas situaciones se debe determinar qué derechos y garantías quedan restringidos o suspendidos y el plazo correspondiente de dicha determinación. La Constitución regula los derechos y modalidades que pueden ser susceptibles de suspensión (Fix-Zamudio, 2004).

Lo que constituyó el cambio más importante en la limitación y regulación de los estados de emergencia en la región fue la paulatina adopción del derecho internacional de los derechos humanos, el que claramente establece

diversas disposiciones encaminadas a establecer principios básicos para los estados de emergencia y que éstos sean utilizados para mantener y preservar el orden constitucional, y no para menoscabarlo. De acuerdo con el desarrollo de esta materia, los estados de excepción deben cumplir con los siguientes principios:

- *Legalidad*. La necesaria preexistencia de normas que regulen estas situaciones de emergencia.
- *Proclamación*. La entrada en vigor de estas situaciones debe hacerse mediante un acto de publicidad como declaración oficial, sujeta a revisión y escrutinio constitucional.
- *Notificación*. Los Estados que utilizan la medida deben dar aviso a la comunidad internacional.
- *Temporalidad*. Todo estado de excepción debe estar sujeto a un límite de tiempo para evitar la prolongación del mismo.
- *Excepcionalidad*. Se debe determinar cómo la amenaza o riesgo acarrea cierto peligro claramente identificable.
- *Proporcionalidad*. Necesaria adecuación entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis.
- *No discriminación*. Debe considerarse siempre como condición necesaria para asegurar su aplicación general y equilibrada, incluyendo ciertos derechos que nunca pueden ser suspendidos.³

Ahora bien, la llegada de la pandemia se erigió como un serio y profundo cuestionamiento de los estados de América Latina. Cuestionó la pertinencia de las normas de excepción en la región para actuar de manera rápida y oportuna ante una crisis inesperada y letal. En algunos casos, como México, Argentina y Brasil, la crisis sanitaria también cuestionó la estructura federal y su capacidad de respuesta coordinada en todo el territorio de estos Estados. Cuestionó el liderazgo de las instituciones políticas en sus capacidades de reacción y toma de decisiones, así como en sus obligaciones de informar y rendir cuentas. Y, finalmente, la pandemia cuestionó la civilidad de nuestra sociedad para creer y atender las directrices emitidas por las autoridades.

En algunos casos, como México, la crisis provocó incertidumbre en las autoridades y en sus límites de actuación. Probablemente sólo el presiden-

³ De esta manera, por ejemplo el caso mexicano, que en su Constitución establece la posibilidad de suspender el ejercicio de ciertos derechos por situaciones de emergencia derivados de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se adaptó a las reglas del derecho internacional en sucesivas reformas en 2007, 2011 y 2014.

te de la República es el único servidor público que no se siente obligado a preguntarse si cuenta con las atribuciones para responder de sus actuaciones, conforme lo que quiere y puede. El sistema presidencial, tan arraigado en las estructuras normativas y en las prácticas políticas, le dan la suficiente confianza para actuar como desee, aun en contra de lo que la información global dicta en un momento determinado. En última instancia al presidente de México sólo se le puede juzgar por traición a la patria y delitos graves cometidos durante su mandato (artículo 108 constitucional, segundo párrafo). Por ello, en un contexto normativo que se caracteriza por una acentuada jerarquía administrativa y política, la coordinación se vuelve de enorme dificultad. En tal sentido, y ya que este difícil panorama se deriva de la Constitución, es la propia Constitución la que también puede aportar elementos para encontrar esquemas de actuación predecibles, que proyecten estabilidad y la necesaria coordinación entre autoridades y entre autoridades y sociedad.

Aun cuando se trata de momentos extraordinarios, las respuestas de las autoridades administrativas también deben encuadrar en el marco jurídico de excepción existente. La excepción no puede, en ningún momento, rebasar al derecho. De ser así, la crisis sería la entrada a una nueva crisis, esta vez de corte constitucional y político, pues a nombre de lo extraordinario de la situación, los representantes políticos podrían tomar medidas arbitrarias sin ningún límite o restricción.

Sólo a través de la forma jurídica, el manejo de la crisis se mantiene dentro de los parámetros de protección de derechos y de decisiones que finalmente tienen que ser fundamentadas democráticamente. Son momentos donde el derecho refuerza sus funciones de control social y de estabilidad. Incluso, el funcionamiento de órganos de excepción, como el Consejo de Salubridad General, del caso mexicano, necesita adecuarse a los procedimientos establecidos en las leyes. La excepción también, y de manera fundamental, forma parte del orden constitucional.

La casi inmediata adopción de los estados de excepción en la región tuvo como común denominador la promulgación de leyes y decretos de corte general dirigidos a tres objetivos principales: la restricción de la movilidad, empezando por el cierre de fronteras, seguido de la obligación a los ciudadanos de quedarse en casa, el cierre de las actividades económicas y sociales no prioritarias y, finalmente, medidas específicas para el funcionamiento del sector salud.

Sin embargo, las complicaciones surgieron en cuanto los diferentes gobiernos intentaron llevar a cabo acciones más específicas o dictar normas para el tratamiento en particular de los diferentes campos de las políticas públicas ajenas al sector salud, como la educación, el trabajo, las prestaciones

sociales, los impuestos, el funcionamiento de la justicia, el funcionamiento de la actividad legislativa, el comercio, o la celebración de elecciones. Lo que en principio generaba un consenso social relacionado con decisiones y acciones de cierto entendimiento común frente al tipo de enfermedad generada por el coronavirus, conforme se avanzaba en áreas específicas creaba críticas y descontento. A pesar de que este tipo de reacciones y diferencias de opinión son hasta cierto punto naturales en momentos excepcionales como el de la pandemia por COVID-19, también es necesario señalar que los estados de excepción se revelaron como medidas muy limitadas, ya que establecen pautas generales, pero no normas específicas y, consecuentemente, las decisiones que se tomaron en aspectos particulares provenían de la discrecionalidad y perspectiva de las autoridades autorizadas y legitimadas para actuar, pero no de estándares predeterminados que ofrecieran certidumbre y, por tanto, aceptación social.

Sirva ilustrar lo sucedido en el caso mexicano. La existencia del Consejo de Salubridad General se considera parte de los marcos de excepción de nuestro diseño constitucional. Es un órgano excepcional, bajo la dirección única del presidente de la República, que tiene la enorme capacidad de dictar disposiciones generales en todo lo concerniente a una crisis sanitaria o epidemiológica. Por ello, su fundamento se encuentra en el artículo 73 constitucional, propio de las leyes que puede emitir el Congreso de la Unión. Al ser disposiciones generales, los resolutivos del Consejo tienen el alcance de leyes federales.

Sus disposiciones, en principio, no tienen restricción alguna. Pueden dirigirse a cualquier autoridad o persona física o moral; puede ser de alcance nacional, o bien limitarse a regiones, estados o municipios; puede tratar cualquier materia que se relacione con medidas de control y prevención: política, económica, migratoria, laboral, seguridad, jurisdiccional, entre otras, y pueden ser disposiciones con la duración que la situación lo determine.

Si bien no existe una ley específica que reglamente la actuación de este órgano, la Ley General de Salud (de 1984), instrumento que coordina las facultades concurrentes (en México éstas son sinónimo de facultades coexistentes) en la materia, contiene algunas disposiciones sobre el Consejo, respecto a sus atribuciones. No obstante, estas disposiciones dejan algunas dudas sobre su alcance y validez. Particularmente, la Ley dispone en su artículo 16, que la organización y funcionamiento del Consejo de Salubridad General se regirá por su reglamento interior, que formulará el propio Consejo y someterá a la aprobación del presidente de la República. Siguiendo esta disposición, en diciembre de 2009, tras la epidemia H1N1, el presidente Calderón emitió

un reglamento interior. Pero si la naturaleza del propio Consejo es emitir disposiciones generales, el Consejo en cualquier momento puede dictar medidas que vayan más allá, o incluso contradigan lo dicho en el reglamento, norma inferior a su ámbito regulatorio. Como órgano de excepción, sus facultades sólo podrían estar reglamentadas por una ley especial reglamentaria y siempre dejando abierta la puerta para que el propio Consejo pueda cambiar o ampliar su actuación a través de sus propias disposiciones. Ahí radica su naturaleza excepcional.

El éxito de la actuación de un órgano de esta naturaleza radica en su oportunidad (momento en que interviene), en la claridad de sus mandatos, pero también en la atinada coordinación con los actores involucrados. Sin importar sus casi ilimitadas atribuciones, el Consejo, por sí solo, difícilmente puede encargarse de que todo se cumpla en el vasto territorio nacional. Requiere de la actuación de todas las autoridades de nuestro esquema federal, las de la Federación, las de las entidades federativas y las municipales. Su naturaleza excepcional no significa anular el esquema federal. Ahí se encuentra su verdadero reto en ser reconocido como la autoridad a cargo del momento extraordinario.

En el caso que vivimos, el Consejo de Salubridad tuvo una primera y tardía aparición pública (a más de un mes de iniciados los primeros casos de contagio), con un pronunciamiento excesivamente general, ya que se limitó a declarar emergencia sanitaria a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y a dotar a la Secretaría de Salud de la atribución de determinar todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia. Por su diseño, es claro que esta indeterminación tuvo como causa la inacción o falta de decisión de convocar al Consejo por parte del presidente de la República.

En razón a la demora y a lo general de la declaración del Consejo de Salubridad, diversos gobiernos estatales y algunos municipales empezaron a dictar medidas de control y mitigación de la epidemia en sus ámbitos de jurisdicción (como Jalisco, Querétaro, Nuevo León, Colima, por citar algunos casos). Aunque la actuación fue criticada por algunos sectores, bajo el argumento de que estaban rebasando sus facultades, por ser el Consejo el que debía actuar, en realidad estos gobiernos locales se apegaban a lo establecido en la Ley General de Salud.

Este instrumento, en su artículo 134, establece que los gobiernos de las entidades federativas, junto con la Secretaría de Salud, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de enfermedades transmisibles, incluidas las determinadas por el Consejo de Salubridad General. Estas acciones pueden comprender, de acuerdo con la propia Ley (ar-

título 139), pruebas para confirmar la existencia de la enfermedad, aislamiento provisional de la población afectada, la limitación de actividades, aplicación de medicamentos y vacunas, medidas de descontaminación, destrucción de fuentes de infección, inspección de pasajeros, equipajes y medios de transporte y mercancías.

Lo anterior se apega perfectamente a la estructura federal, y de alguna manera probó su valía. Lo que las entidades federativas y los gobiernos municipales tenían la obligación de preservar era la salud y la protección de su población. Frente a ello, y en la medida en que la crisis no había generado mecanismos de actuación generales para todos, estas entidades actuaron en el ámbito competencial correspondiente, pues hay que recordar que la racionalidad original de nuestro sistema federal justamente establece relaciones de coordinación y no de subordinación. Esta lógica está expresamente acentuada en materia de salud y su regulación. Esto significa que una vez que el Consejo declaró a la enfermedad COVID-19 como emergencia sanitaria, los gobiernos de las entidades federativas podían actuar bajo el principio de subsidiariedad (lo que en otras latitudes entienden como facultades concurrentes, diferente a la manera en que se entienden en México). Esto significa que las entidades federativas podrían actuar hasta el momento en que el Consejo determinara actuaciones específicas.

El 31 de marzo, el Consejo de Salubridad publicó un acuerdo por el que se establecieron acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el coronavirus. Entre estas acciones se ordenó la suspensión de actividades laborales no esenciales, medidas de prevención, resguardo domiciliario, siendo este estricto para las personas de mayor vulnerabilidad, y la posposición de censos y encuestas que involucraran la movilidad de personas.

A partir de ahí, la actuación de las entidades federativas tuvo que ajustarse a las previsiones tomadas, y seguir actuando en todas aquellas áreas que fueron determinadas. El verdadero reto jurídico y político, más allá de la contingencia que le da origen, es lograr que los acuerdos del Consejo de Salubridad sean eficaces, que se cumplan por parte de todos los actores políticos y sociales. En el caso de las elecciones sucedió algo similar. Durante 2020, se celebrarían dos elecciones en territorio mexicano el primer domingo de junio. La primera sería el proceso para elegir a los integrantes de los 84 ayuntamientos municipales (órganos de gobierno colegiados) de Hidalgo, y la segunda, las elecciones para renovar las veinticinco diputaciones locales en Coahuila.

En un primer proyecto de acuerdo del Consejo de Salubridad que se anunció en su página de Internet, se disponía la posposición de las elecciones que se tenían programadas en México para este año, pero antes de ser

formalizado dicho acuerdo, la disposición fue borrada. Al parecer, la autoridad administrativa, que en México es un órgano constitucional autónomo, el Instituto Nacional Electoral (INE), llevó a cabo las gestiones y el cabildeo necesario para que dicha decisión se quedara en sus manos, y no en las del Consejo de Salubridad General. Se trató de un tema importante sobre el alcance de la autonomía de un órgano constitucional autónomo, situación no prevista para casos de emergencia.

En los estados de Coahuila e Hidalgo existió consenso entre los partidos políticos nacionales y locales para posponer la elección. Siendo así, después de rumores y declaraciones en medios y redes, el Consejo General del INE tomó la decisión inédita de ejercer su facultad de atracción de los procesos electorales locales, para entonces suspender temporalmente el desarrollo de los procesos (Beltrán Miranda, 2020).

Se trató de una medida polémica, ya que, a través de una facultad legal, la atracción de procesos electorales locales, la autoridad tomó la decisión de suspender los procesos de organización de la elección, facultad inexistente, pero fundamentada en los acuerdos del Consejo de Salubridad General. Es importante mencionar que no se modificaron las fechas previstas para las tomas de protesta de los nuevos representantes. Mientras que para los ayuntamientos de Hidalgo la integración debía llevarse a cabo el 5 de septiembre de 2020, en Coahuila los nuevos diputados locales debían entrar en funciones el 1o. de enero de 2021. En el caso de Hidalgo, por fortuna, la Constitución local establece en su artículo 126 que en caso de que los ayuntamientos no puedan integrarse por no haberse llevado a cabo las elecciones, el Congreso puede designar entre los vecinos a consejos municipales que se encarguen de la administración temporal en tanto se realizan los comicios.

Por estas razones, en realidad el acuerdo del Consejo General, que no fue impugnado, no cometió ninguna falta a los principios democráticos, pues los representantes que concluyeron o concluirían sus labores se irían en tiempo. Lo que en realidad sucedió fue una postergación de los trabajos preparatorios de las elecciones, y en el caso de Hidalgo, una sustitución de la autoridad por una de carácter temporal plenamente justificada, al estar contemplada en la propia Constitución del estado. En este sentido, la decisión del INE, sin precedentes, logró tres objetivos:

- 1) Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
- 2) Proteger a las instituciones representativas, logrando que los servidores públicos que acabaran su encargo se retiraran en las fechas constitucionales previstas.
- 3) Establecer los mecanismos necesarios para poder organizar las elecciones con las medidas de seguridad y prevención necesarias.

Pero lo importante a destacar es que estas decisiones bien valoradas por parte de la autoridad electoral se tomaron y se aplicaron de manera ajena al mecanismo constitucional de emergencia, es decir, no tuvo nada que ver lo establecido en la Constitución para casos de este tipo ni decisión alguna del órgano facultado para la toma de decisiones extraordinarias, es decir, el Consejo de Salubridad General. Mas allá de lo acertado de las decisiones tomadas, es importante subrayar la fragilidad normativa de dicha situación al no estar contemplada del todo en el marco constitucional y legal.

Por lo anterior, resulta fundamental repensar en la especificidad o generalidad que tienen los mecanismos extraordinarios o situaciones de emergencia establecidos en las Constituciones, pues su generalidad puede acarrear problemas de certeza jurídica y justicia. Estos mecanismos, además de repensarse a la luz de situaciones que no necesariamente serán irrepetibles, deben también tener medios para formular los mecanismos particulares de coordinación con diferentes autoridades. Sólo de esa manera se logran dos objetivos fundamentales en la lógica de un Estado federal, y donde existen otras autoridades con plena autonomía. En primer lugar, idealmente se debería poder actuar de manera armónica en todas aquellas materias que sean de interés común y, al mismo tiempo, actuar de manera diferenciada en cada entidad, región o área especializada encargada a otro órgano autónomo, según las necesidades y problemas específicos que se vivan en cada lugar. En segundo término, buscar que en los temas que no sean comunes, las actuaciones de otras autoridades sean coordinadas, con el fin de optimizar recursos materiales, económicos y humanos para lograr el más alto nivel de eficacia en la respuesta. Este principio de coordinación no sólo aplica a otras autoridades, sino también a otros actores y sectores.

III. UNA NUEVA FORMA DE ENTENDER A LOS SISTEMAS ELECTORALES POSTPANDEMIA COVID-19

Los efectos de la pandemia y de las actuaciones que el Estado tenga que llevar a cabo producirán efectos de múltiples tipos. Este seguramente será un proceso muy difícil, que de alguna forma podría representar una oportunidad de cambio. Aunque es necesario distinguir ambos momentos. El combate a la enfermedad todavía no acaba de mostrarnos su rostro más duro. Pueden dictarse medidas mucho más estrictas de control y de prevención, dependiendo de la capacidad del sistema de salud, pero también de los sistemas de abasto y seguridad para la población en general. Si la enfermedad (sus requerimientos

de atención, de suministros médicos, de personal), es rebasada, así como si se empiezan a generar problemas de suministro de bienes y servicios básicos, o incluso problemas de seguridad, por desorden o saqueos, seguramente se dictarán medidas más restrictivas, que podrían llegar a la suspensión en el ejercicio de ciertos derechos. El Estado ya no sólo tendrá que actuar frente a la contingencia sanitaria, sino frente al pánico y la desesperación social. De igual manera, es predecible que las autoridades financieras tomen medidas para tener los recursos necesarios y atender la emergencia.

Una vez que la enfermedad va siendo controlada y se mitiga lentamente la crisis sanitaria, nos encontramos en el inicio de una etapa igualmente difícil de reactivación económica y replanteamiento de las diferentes áreas políticas y sociales. Para hacerlo, de nueva cuenta el marco jurídico existente debe ser el referente y marco guía en tales actuaciones. Este es un momento de enorme desafío para las autoridades, pues de manera estricta, aun cuando la emergencia no ha terminado, las facultades de actuación de las diversas autoridades tendrían que enmarcarse en el cumplimiento del principio de legalidad y buscando la coordinación.

En principio, las autoridades federales tendrán que formular y llevar a cabo un amplio programa de reactivación económica y financiera. Una vez ajustado el programa gradual de recuperación y las estimaciones de crecimiento, se tendrán que plantear los mecanismos fiscales y laborales para lograrlo. Éste deberá ser llevado a cabo de la mano del sector privado, que también tendrá que hacer ajustes para coadyuvar en semejante empresa. En este punto, el programa, que seguramente durará varios años, deberá estar estructurado con mecanismos que busquen luchar contra la desigualdad del país. No es posible pensar en un esquema de recuperación nacional que reproduzca las enormes injusticias sociales que en alguna medida explican el impacto dramático de la epidemia.

Pero quizá lo más importante es que esta pandemia dejará también severos efectos en la gobernabilidad democrática. De hecho, en muchos de los países de la región la crisis ha vuelto a revivir el debate entre los méritos de la democracia frente a nuevas formas autoritarias de ejercer el poder. De diferentes formas y matices se discuten temas relacionados con la centralización del poder y las amenazas al ejercicio de los derechos y sus manifestaciones, con los poderes de vigilancia e intromisión en la vida privada de los individuos, con las elecciones, con la participación política de organizaciones ciudadanas, con los controles democráticos, con la intervención militar en asuntos de la vida civil, con nuevas manifestaciones de corrupción, con la tensión entre gobiernos centrales y gobiernos subnacionales y sobre la falta de eficacia de las normas jurídicas (O'Donnell, 1993; Brown *et al.*, 2020).

Uno de los aspectos más complicados de esta crisis es que abona en déficits ya existentes con anterioridad. El Estado democrático en América Latina se enfrentaba, desde hace algunos años, a una crisis estructural de enormes proporciones (O'Donnell, 1993). Las organizaciones estatales han tenido profundos problemas de eficacia en grandes extensiones territoriales, una falta de funcionalidad y respuesta en temas como la desigualdad y la inseguridad. Aun cuando se celebran elecciones y existen instituciones, en muchas ocasiones son maquinarias personalistas en búsqueda de la satisfacción de intereses privados o criminales que funcionan con base en personalismo, amiguismo, prebendas, clientelismo o amenazas y extorsiones. Se presenta una extendida “captura de instituciones” en muchas modalidades. Los congresos y las judicaturas muchas veces responden al mantenimiento de un sistema de dominación en particular y en canalizar tantos recursos como sea posible, constituyendo un escenario que impide un sistema de partidos estable, y que dificulta la institucionalización democrática.

Como afirmó O'Donnell (1993), la característica fundamental del contexto autoritario es la falta de un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías que los individuos y los grupos pueden enarbolar tanto contra los gobernantes como contra el aparato estatal y otros que ocupan la cúspide de la jerarquía social y política existente. Una legalidad truncada.

Es necesario hacer una reflexión en torno a los ajustes que en materia política sobrevendrán. El marco jurídico requerirá cambios que prevengan situaciones de incertidumbre y que garanticen la estabilidad democrática. En ese contexto, los sistemas electorales se vuelven componentes centrales. Pero estos sistemas deben de ser inclusivos, accesibles, eficaces, imparciales, seguros y apegados a la legalidad. Aunque en esa misma línea de razonamiento, la funcionalidad de estos sistemas debe estar asegurada, incluidos los momentos de crisis o excepcionalidad. No puede volver a quedar en la buena fe, en la voluntad y en la creatividad de los gobernantes o funcionarios públicos encargados de la conducción y el mantenimiento de las democracias. Deben existir parámetros claros y específicos del marco normativo que protejan el ejercicio de los derechos que son clave para la subsistencia del pluralismo y de la democracia.

Los sistemas electorales, en este sentido, no pueden seguir siendo vistos como áreas diferenciadas del actuar gubernamental. Son parte fundamental y garantía de las democracias constitucionales. Lo son porque, en última instancia, a partir de su funcionalidad se proyecta la más importante seguridad para la ciudadanía al decidir quién debe mantenerse gobernando o quién debe reemplazar al gobernante.

IV. COMPONENTES Y PRINCIPIOS EN UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN ELECTORAL

De lo anteriormente expuesto, los sistemas de excepción previstos en las Constituciones deben repensarse. Mas allá de contener situaciones de emergencia generales en donde es posible suspender ciertos derechos y asignar facultades extraordinarias a ciertos actores políticos de manera temporal y controlada, las reglas de excepción deben avanzar en materias concretas para evitar decisiones discrecionales, que no son las óptimas. Como ya se mencionó, deben crearse disposiciones excepcionales tanto para los sistemas de salud como para los sistemas de educación y electorales; para los trabajadores en sus diferentes categorías, el comercio, la migración, la coordinación efectiva entre gobiernos centrales y subnacionales, entre los más relevantes.

A partir de la experiencia vivida, es posible conjeturar lo que deberían ser las características de los sistemas electorales de excepción. En primer lugar, se encuentra el tema sobre la facultad para suspender o posponer elecciones. Si por suspensión de elecciones se entiende posponer indefinidamente o sin determinar una fecha cierta para llevar a cabo la jornada electoral, y esto a su vez alarga la fecha de cambio de poder, debe quedar claro que suspender elecciones debe prohibirse, pues es una forma de alargar mandatos en un tiempo para el que no fueron electos, y significa anular un derecho fundamental y el mecanismo de participación política más importante en una democracia.

Ahora bien, las elecciones pueden posponerse, lo cual también puede significar varias cosas. Si lo que se pospone es el desarrollo de los trabajos preparatorios ordinarios de organización, como puede ser el registro de ciudadanos o candidatos, o la capacitación de los que serán los funcionarios de casillas o mesas de votación, eso no presenta ningún problema, pues la misma autoridad deberá determinar de qué manera hará ajustes en los procedimientos y en los calendarios. Si lo que se pospone es la fecha para llevar a cabo la jornada electoral, esto en principio también es posible siempre y cuando no se modifique la fecha en que los representantes políticos en funciones dejen su cargo. Y como tercera alternativa, si lo que se quiere posponer es la fecha de cambio de representantes o poderes, esto, en principio, no debería ser aceptado, y en todo caso si las circunstancias de emergencia no dejan otra posibilidad, debería hacerse sólo si existen mecanismos sustitutos para quedar en el cargo mientras la elección se lleva a cabo, como el que la legislatura nombre a los suplentes o a vecinos para ocupar temporalmente los puestos. Lo que queda fuera de la racionalidad democrática en todo

momento es que los detentadores del poder sean municipales, legisladores o poderes ejecutivos, se mantengan más allá de los términos marcados en las Constituciones correspondientes.

Lo que se encuentra en el fondo de esta posibilidad es entender que el bien jurídico a proteger es el voto de los ciudadanos, que bajo ninguna circunstancia debe ser violentado, pues representa justamente la base de las democracias representativas contemporáneas. Esto significa que los que ostentan un cargo necesariamente deben dejarlo en la fecha que desde su elección se estableció para ello. Mientras ese supuesto de no alargar a ningún representante en su encargo se cumpla, se podría decir que las condiciones alrededor de eso pueden ser arregladas o modificadas para proteger otros derechos, como son la salud de los ciudadanos. Como lo afirmó con contundencia el presidente de la Suprema Corte de Justicia de México, ante un caso de intento de prórroga de un mandato de gobernador, a partir de haber incluso reformado la Constitución para legitimar su extensión, se trata de un “fraude a la democracia y un fraude a la Constitución”.⁴

Un segundo tema referente a los posibles componentes de un régimen de excepción en materia electoral puede establecer la posibilidad de que la autoridad encargada implemente sistemas de votación anticipadas, votación por correo, o votación electrónica, la cual es una tendencia creciente en muchos países afectados por la pandemia. La votación electrónica lleva muchos años intentándose establecer en diversas partes y con resultados diferentes, puesto que siguen existiendo riesgos y temores fundados sobre su posible manipulación; pero sin lugar a dudas es el mecanismo que habrá de perfeccionarse en el futuro inmediato. En este sentido, debe establecerse que la autoridad electoral, dentro de las posibilidades determinadas, elija los procedimientos más viables en razón del tiempo, de los costos y de las condiciones materiales para asegurar su éxito.

Otro elemento que debe contemplarse son las formas en que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en un proceso electoral de emergencia. Si en un país determinado en situaciones de normalidad las organizaciones pueden participar como observadores,

⁴ No respetar la fecha originalmente establecida para la duración de un periodo o intentar cambiarla después de que la elección se celebró, constituye un fraude a la Constitución. Así lo expresó el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, tal como lo explicó en el caso de la elección del gobernador del estado de Baja California, Jaime Bonilla, que siendo electo para dos años buscó modificar la duración a cinco años con una reforma a su Constitución local, llamada la “Ley Bonilla”. Véase la columna de opinión que el mismo presidente mantiene en un diario de circulación nacional, “«Ley Bonilla»: fraude a la Constitución”, *Milenio Diario*, mayo 12, 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-bonilla-fraude-a-la-constitucion>.

como promotores de la participación ciudadana o como representantes de los partidos políticos en las mesas de votación, en una elección que transforma sus procedimientos, se debe de pensar de qué forma este tipo de participación puede llevarse a cabo, pues se trata de medios que acompañan al ejercicio de organización de la autoridad y que de alguna manera hacen que estas actividades sean transparentes y mantengan un componente de rendición de cuentas frente a la ciudadanía interesada. En tal sentido, es necesario analizar con cuidado si la situación de emergencia establece restricciones a la movilidad, a llevar a cabo reuniones, al manejo y difusión de información o a la privacidad, para poder generar los medios convenientes y permitidos de participación. En ciertas situaciones este tipo de participación, de hecho, puede ser un componente de asistencia directa a la autoridad electoral, en zonas de difícil acceso, o bien a través de redes de apoyo e información, o incluso como asistentes en trabajos de capacitación y difusión de programas relativos a los procedimientos que se llevarán a cabo, o bien como voluntarios en las mesas de votación.

En el tema de los gobiernos subnacionales, también debe haber reglas claras en materia electoral sobre la coordinación específica que se debe llevar a cabo entre diferentes autoridades, ya sea porque existen autoridades centrales o federales y locales, o bien entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales cuando éstas son diferentes. Por ejemplo, en el caso mexicano la autoridad nacional tiene la capacidad de atraer procesos electorales en su totalidad cuando se lo solicita una autoridad local, o bien puede asumir ciertas funciones del proceso para asistir a la autoridad local, o incluso, en sentido opuesto puede delegarle funciones. La existencia de estos mecanismos ha sido de enorme valía en la pandemia, pues gracias a la facultad de atracción la autoridad nacional pudo asumir el liderazgo de lo que se tenía que hacer con elecciones locales que tenían que celebrarse este año. Lo que en su momento parecía la existencia de demasiados mecanismos que podían hacer de elecciones concurrentes un escenario inmanejable, en la pandemia resultó un conjunto de mecanismos que dotaron de gran flexibilidad a la autoridad nacional.

Muchas de las actividades principales de la organización electoral pueden simplemente ser ajustadas a lo que la realidad permita. Entre éstas caben las actividades de registro de electores, las relacionadas con el registro de candidaturas, los procedimientos para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que serán funcionarios en las mesas de votación o casillas electorales, la difusión en materia de educación cívica para que los votantes estén bien informados de los nuevos procedimientos a llevarse a cabo para celebrar elecciones.

nes, las campañas electorales, la preparación de materiales y documentación electoral y el procedimiento específico de la jornada electoral para recabar los votos (la voluntad ciudadana), los mecanismos para recolectar y custodiar la documentación electoral y, finalmente, los programas de resultados electorales. Cada uno de estos aspectos es de enorme importancia; pero todos pueden ser adaptados para que los participantes en cada uno de ellos sean protegidos mediante equipos con tal función, distanciamiento, o bien mediante el uso de sistemas de información y tecnología (CAPEL, 2020; IDEA Internacional, 2020; IFES, 2020; OEA, 2020).

Un tema crucial en todo momento, pero que adquiere énfasis en momentos de emergencia, es que el sistema electoral llegue de manera efectiva a la población más vulnerable, como puede ser el caso de las mujeres, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad, entre los más visibles. La autoridad debe hacer un esfuerzo para que todas las tareas de adaptación de las actividades de organización electoral conlleven siempre el componente de la búsqueda de accesibilidad para estos grupos, que suelen quedar marginados por las condiciones que enfrentan.

Un aspecto que debe contenerse necesariamente en las medidas de excepción en esta materia es la obligación de que la autoridad electoral informe de sus planes de acción al Congreso y éste autorice los ajustes presupuestales correspondientes. Tratándose de las lecciones de la crisis sanitaria, la autoridad electoral debe tomar en cuenta en sus planes de acción la información que la autoridad sanitaria le comparte respecto al nivel de propagación de la enfermedad y las proyecciones de atención hospitalaria.

Finalmente, resulta relevante que se establezca como obligación que la autoridad jurisdiccional electoral, en caso de ser distinta a la autoridad administrativa electoral, adapte sus procedimientos a formas compatibles con las necesidades de la crisis, pero sobre todo a las decisiones que tome la autoridad encargada de articular el régimen de excepción. Esto quiere decir que la autoridad jurisdiccional será la que resuelva las impugnaciones, los recursos y los procedimientos que se tengan que revisar, a efecto de hacer cumplir las disposiciones de emergencia; pero que no es papel de esta autoridad el diseñar el régimen de excepción electoral, sino el de asegurar su cumplimiento.

La pandemia ha sido una tragedia en los efectos que ha producido en los diferentes espacios de la vida social. Por ello, es importante aprender de ella para poder tomar medidas preventivas, pues lo cierto es que cada vez habrá mayores posibilidades de que enfrentemos más situaciones de emergencia como ésta en atención a las condiciones mundiales. El modelo de democracia constitucional de América Latina debe adecuarse a los enormes desafíos

que estas circunstancias provocan, y que pueden constituir su debilitamiento o destrucción en la búsqueda de soluciones eficaces, pero que entrañan la conformación de formas de gobierno autoritarias, como la concentración desmedida del poder, la militarización en áreas de la vida civil, el uso de sistemas de monitoreo y vigilancia en detrimento de los derechos, la restricción de libertades sin límites ni controles o la exclusión de la participación ciudadana. Es necesario que los regímenes de excepción se regulen con el mayor detalle y especificidad en cada una de las materias que hoy sabemos de vital necesidad para la supervivencia de la democracia constitucional.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia derivada de la enfermedad COVID-19 vivida hasta ahora ha puesto de relieve no sólo la necesidad de reformular y replantear numerosas instituciones y procedimientos, sino inclusive los mecanismos excepcionales o estados de emergencia de la región. Más allá de las disposiciones generales que suspenden derechos en un momento determinado, que se faculta a ciertas autoridades a expedir normas de emergencia con procedimientos expeditos que deben estar regulados y controlados, en la actualidad, muchos otros de los mecanismos de emergencia deben regular de manera específica áreas claves de la vida política y social, como son la salud, la educación, el trabajo, el comercio, la coordinación de autoridades y los procesos electorales. Para cada una de estas materias se deben crear regímenes de excepción específicos, es decir, reglas con la suficiente especificidad que determinen las facultades que las autoridades correspondientes pueden tomar, con límites y controles.

Dentro de la creación de nuevas reglas de excepción, deben establecerse mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, o bien entre los poderes federales y los órganos constitucionales autónomos. En la actualidad, pensar en regímenes de excepción, en donde todo tipo de facultad legislativa queda en manos del titular del Poder Ejecutivo, es un despropósito. El poder, incluso en momentos de emergencia, debe ser ejercido por los órganos competentes en las diferentes materias. Se trata de un equilibrio difícil de lograr entre la rapidez y la eficacia de la toma de decisiones y su aplicación, así como los controles democráticos necesarios para evitar la concentración abusiva del poder.

Frente a la creación de estas normas, se deben especificar las facultades de control constitucional por parte del tribunal o corte constitucional para la revisión de los regímenes de excepción. Las autoridades dotadas de faculta-

des generales de emergencia o autónomas con capacidad y facultades para decidir posponer elecciones deben cumplir con ciertos requisitos, como establecer con claridad el tiempo en que se suspenden éstas, la manera en que se protege el cambio de gobernantes, las modalidades autorizadas en que se podrá ejercer el derecho a votar y las características generales de los procedimientos a tomar.

Dentro de las facultades que se deben otorgar a las autoridades electorales se encuentra la posibilidad de determinar procedimientos de protección a la ciudadanía en caso de que los votantes tengan que quedarse en sus domicilios y restringir su movilidad. De ser este el caso, entre los procedimientos que la autoridad puede elegir se encuentra el voto anticipado, el voto por correo y, sobre todo, el voto electrónico. La autoridad de la materia deberá decidir lo que convenga y cuente con viabilidad material y los mayores índices de seguridad.

Un tema adicional que debe quedar establecido dentro de lo que la autoridad debe promover, son los mecanismos de participación ciudadana que se adapten a las circunstancias de emergencia, pero que sigan existiendo como medios que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de los procesos electorales. Dependerá de las características de la emergencia, el tipo de normas y procedimientos que la autoridad podrá establecer, que pueden ir desde un acompañamiento muy general como observadores de procesos en línea, hasta verdaderos asistentes para tareas de preparación, información, capacitación o funcionamiento de las casillas.

En materia electoral, específicamente, se deben establecer los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y particularmente entre las diferentes autoridades electorales que existen a nivel subnacional y entre autoridades administrativas y autoridades jurisdiccionales. La mayoría de las actividades de organización electoral deben ser adaptadas a lo que las condiciones de la emergencia en específico exijan, como pueden ser medidas de protección a través de equipos adecuados, o bien adecuando los procedimientos para ser llevados en línea o con sistemas de comunicación a distancia. Entre estas actividades se encuentran los registros de votantes y de candidaturas, los procesos de selección y capacitación de funcionarios de mesas de votación, las campañas electorales, los programas de educación a la ciudadanía de los ajustes y medidas implementados, la forma de efectuarse la jornada electoral y sus procedimientos de protección, lo relativo a los materiales y documentos electorales y su recopilación, así como los programas de resultados. Para llevar a cabo esta adaptación, el régimen de excepción electoral debe simplemente autorizar a la autoridad a tomar las medidas necesarias y que sean susceptibles de llevarse a cabo.

Especial atención se debe tener para que todas las medidas de adaptación y procedimientos aprobados lleguen a los grupos minoritarios o que tradicionalmente se encuentran en situación de marginación de los procesos electorales. La autoridad electoral debe formular sus planes de acción tan pronto como pueda a partir de la información que le comparta la autoridad sanitaria (si es una emergencia como la provocada por COVID-19) o la autoridad correspondiente, y ésta a su vez informar al Congreso para que éste autorice las partidas presupuestales necesarias.

En caso de que sean diferentes órganos la autoridad administrativa electoral de la autoridad jurisdiccional, esta última debe adecuar de sus procedimientos de impugnación y revisión a través de la tecnología y medios de comunicación disponibles, pero, en un principio, deben responder al diseño y decisiones que la autoridad administrativa tome. La autoridad jurisdiccional debe fungir como el principal medio de control sobre el cumplimiento del régimen de excepción electoral, mas no como su autor.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRÁN MIRANDA, Yuri, 2020, “¿Cómo organizar la elección de 2021 durante la pandemia?”, *Este País*, Ciudad de México, DOPSA.
- BROWN, Frances, BRECHENMACHER, Saskia y CAROTHERS, Thomas, 2020, “How will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?”, Issues of the Carnegie Endowment for International Peace, 4 de junio, disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470>.
- BULMER, Elliot, 2018, *Emergency Powers*, Stokolm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL), 2020, *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf>.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, 2004, “Los estados de excepción y la defensa de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 37 (111).
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES (IFES), 2020, “Safeguarding Health and Elections”, disponible en: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf.

- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL), 2020, “Elecciones y COVID-19”, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elecciones-y-COVID-19.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2020, *Resolución del Consejo General, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV-2 (INE/CG83/2020)*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.
- O’DONNELL, Guillermo, 1993, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, vol. 128.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2020, *Guía para Organizar Elecciones en Tiempos de Pandemia*, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/convidelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.
- ZALDÍVAR, Arturo, 2020, “«Ley Bonilla»: fraude a la Constitución”, *Milenio Diario*, 12 de mayo, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/ley-bonilla-fraude-a-la-constitucion>.