



80 años

# EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

## Democracia y procesos electorales

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN  
MARÍA MARVÁN LABORDE  
GUADALUPE SALMORÁN VILLAR

*Coordinadoras*

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

21



# EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19

Democracia y procesos electorales

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN  
MARÍA MARVÁN LABORDE  
GUADALUPE SALMORÁN VILLAR  
COORDINADORAS

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

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

El texto que se presenta a continuación reproduce las versiones originales de los autores,  
por lo que no se efectuó corrección ortotipográfica alguna.

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

## CONTENIDO

### Introducción

María MARVÁN LABORDE

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

### Llueve sobre mojado. Una primera reflexión sobre la relación régimen político- COVID-19

Camilo SAAVEDRA HERRERA

### La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas

Flavia FREIDENBERG

### COVID-19: adaptación de los procesos electorales en el mundo

María MARVÁN LABORDE

### COVID-19, el Congreso y el INE

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

### Emergencia sanitaria y la suspensión de elecciones en Coahuila e Hidalgo

Luis SALGADO RODRÍGUEZ

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

### El acceso a la justicia electoral en los tiempos del *coronavirus*

Karolina M. GILAS

### De la justicia abierta al correo electrónico: los absurdos del Tribunal Electoral en tiempos del COVID-19

Juan Jesús GARZA ONOFRE

Javier MARTÍN REYES

## INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), se constituye, por sí mismo, además de la labor propia de investigación, docencia y vinculación, en una editorial con reconocimiento no sólo nacional sino internacional, con un alto estándar de calidad académica de sus publicaciones y con un impacto no sólo por el número de ellas sino por la divulgación de las mismas.

A esta labor editorial, el Dr. Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ-UNAM, en su plan de trabajo 2018-2022 incluyó un proyecto editorial especial titulado “Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional” coordinado por Nuria González Martín, el cual se hizo efectivo a partir de octubre de 2018.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo, al congregar (i) temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; (ii) vinculados con la Agenda Nacional; (iii) con una extensión breve; (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.

Por las razones de excepcionalidad por las que estamos transitando en 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conveniente utilizar este 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.

En este número, que es una continuación de todo lo publicado ya con referencia a la emergencia sanitaria por COVID-19 en esta serie de Opiniones Técnicas, se sigue ofreciendo opiniones desde distintas áreas del conocimiento jurídico y desde la perspectiva que cada autor mantiene sobre el tema en sí. Son contribuciones que avanzan en su pensamiento al ritmo de los acontecimientos que la propia pandemia y el manejo que los líderes, los encargados de decidir, nos

presentan. Volcar ideas, propuestas y, a veces, soluciones, permite ver panoramas más amplios y puntos de vistas que no necesariamente recaen en el puro ánimo de crítica sino de construcción. Sumemos, una vez más, esta inercia positiva y creemos un mejor escenario futuro, el cual se necesita en México y para un mundo que, por primera vez y esperemos que última, comparte de manera global y simultánea una pandemia de estas características.

Con estas premisas, damos entrada y presentamos un total de siete contribuciones para establecer una reflexión de carácter general sobre la afectación que el COVID-19 ha tenido sobre la democracia y, particularmente, sobre los procesos electorales tanto en México como en el mundo. Como se ha podido comprobar, la pandemia ha afectado todos los espacios de la vida pública y privada. Los Estados se han visto obligados a tomar múltiples decisiones jurídicas que abarcan el orden constitucional, el legal y el reglamentario para responder a esta emergencia sanitaria cuyas dimensiones mundiales carecen de precedente cercano. Sin carta de navegación, podemos ver cómo hay diferencias sustanciales en las medidas adoptadas y las formas muy heterogéneas de reaccionar por parte de los gobiernos. Algunas soluciones pueden ser consideradas buenas prácticas y otras, lamentablemente, arriesgan los avances democráticos al priorizar el derecho a la salud sobre otros derechos humanos, incluido el derecho a la participación política.

El artículo *Llueve sobre mojado. Una primera reflexión sobre la relación régimen político, COVID-19*, que nos ofrece Camilo Saavedra es una reflexión de carácter general sobre la pandemia y las diferentes, o no tan diferentes, respuestas de los distintos gobiernos. Se reconoce la tensión entre la urgencia de contener la pandemia y minimizar la población afectada por el nuevo virus, por un lado, y la afectación en términos de derechos humanos y concentración del poder, por el otro. Se parte de la hipótesis de que los gobiernos democráticos enfrentan mayores resistencias y dificultades a la hora de tomar decisiones y que, por ello, los regímenes autocráticos podrán ser más eficaces en el proceso de contención. El artículo trabaja sobre la información sistematizada por más de 100 personas en el marco del proyecto *Coronavirus Government Response Tracker* (CGRT por sus siglas en inglés) y la base de datos del proyecto *V-Dem. Varieties of Democracy*. Si

bien se reconoce que es imposible en este momento tener conclusiones categóricas, a primera vista y a sólo cinco meses del inicio de la crisis, no parece haber una gran diferencia entre la respuesta que han ofrecido los regímenes democráticos vis a vis los regímenes autocráticos.

Desde una perspectiva diferente, pero complementaria, el artículo de Flavia Freidenberg: *La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas*, también aborda las diferentes formas de gestión de la pandemia, y reconoce tanto tensiones como buenas prácticas. En términos generales, parece que se han ampliado los márgenes de acción de los gobernantes. Se han restringido la libertad de expresión, de circulación, de reunión, así como la participación política ciudadana al posponerse un buen número de procesos electorales. Las principales tensiones que aborda la autora tienen que ver con el derecho a la privacidad y las formas de vigilancia intrusivas, la invisibilización de las mujeres, como es el caso de los lamentables sesgos de género en las recomendaciones de Malasia para el confinamiento, que descargan en las mujeres la responsabilidad de la armonía familiar durante el encierro, y por supuesto en lo relacionado a la celebración o no de los procesos electorales.

María Marván hace un recuento tanto de los procesos electorales suspendidos en el mundo como de aquellos países que decidieron continuar con ellos. Su artículo *COVID-19 adaptación de los procesos electorales en el mundo*, revisa ambas situaciones y se estudia una serie de medidas constitucionales, legales y administrativas que los diferentes países fueron adoptando para poder equilibrar su innegable responsabilidad de proteger la salud de la población, así como garantizar la renovación de los cargos de elección popular de la mejor manera posible. La contingencia sanitaria ha obligado a rediscutir, desde nuevas perspectivas, varias preocupaciones persistentes desde hace al menos un par de décadas, tales como la utilización de medios remotos para realizar algunas fases del proceso electoral, el voto postal, la urna electrónica, la pertinencia de los mítines públicos, etcétera. Corea del Sur se convirtió en el caso paradigmático, ya que a mitad del confinamiento profiláctico se llevó a cabo el proceso electoral, durante el cual los costos económicos se elevaron y al cierre de este trabajo, no tenemos

evidencia del impacto que los comicios pudieron haber tenido en la proliferación de brotes de contagio. Destaca la importancia de los conflictos políticos que, en algunos países latinoamericanos, acompañan a los procesos electorales, como en Bolivia o el Plebiscito nacional chileno.

La segunda parte de estos textos abordan la situación de México. El artículo de Guadalupe Salmorán, *COVID-19, el Congreso y el INE*, aborda algunos de los retos que hubieron de enfrentar los poderes federales, especialmente el Congreso de la Unión. Este órgano prácticamente suspendió el período legislativo y en pocos (demasiado pocos) casos optó por realizar reuniones remotas para poder cumplir con su encomienda. Destaca la decisión de suspender el proceso de selección de las consejeras (2) y consejeros (2) electorales para integrar el máximo órgano de dirección del INE. Desde el día 5 de abril de 2020 el Consejo General del INE se ha visto obligado a funcionar con sólo siete de los once miembros que lo componen. Esto tiene repercusiones importantes, ya que la legislación aprobada en 2014 incrementó el número de decisiones que requiere una mayoría calificada de 8/11 para tomar ciertas decisiones consideradas por el legislador como de especial trascendencia. Permanecen dos interrogantes, la primera si se pudiese seguir con el proceso de selección haciendo uso de las tecnologías de telecomunicación y, la segunda, si en las circunstancias actuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría nombrar a los miembros faltantes de acuerdo con la previsión del artículo 41 Constitucional.

Luis Salgado en coautoría con Guadalupe Salmorán escriben el artículo *Emergencia sanitaria y la suspensión de elecciones en Coahuila e Hidalgo*, en éste hacen un recuento de las decisiones tomadas por el INE de cara a la pandemia, entre las que destaca, desde luego, la suspensión de los procesos electorales de Coahuila (Congreso local) e Hidalgo (Ayuntamientos). En México, muchas de las actividades de los procesos electorales requieren del contacto físico entre las autoridades y la ciudadanía Tal es el caso de la recepción de la votación en casilla el día de la jornada electoral, pero también de los procesos de capacitación de funcionarios de casilla, que suponen la realización de visitas domiciliarias y el contacto físico entre personas, y que la obligación del distanciamiento social impuesto por las autoridades sanitarias habría hecho prácticamente imposible.



Debido a lo anterior el Consejo General del INE, todavía completo, tomó la decisión primero de atraer ambos procesos locales, para después posponerlos sin fijar una fecha precisa para llevarlos a cabo. La renovación del Congreso de Coahuila está prevista para el primero de enero de 2021 por lo que se espera que haya suficiente tiempo para reponer el proceso electoral. En el caso de Hidalgo los tiempos son mucho menos generosos por lo que es previsible que el Congreso local nombre los ayuntamientos provisionales que deberán entrar en función hasta que no haya condiciones para llevar a cabo los procesos electorales. Vale la pena destacar que la decisión fue apoyada por todos los partidos políticos y por lo tanto ésta no fue impugnada frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Los dos últimos artículos, tanto el de Karolina Gilas *El acceso a la justicia en los tiempos del coronavirus*, como el de José de Jesús Garza Onofre en coautoría con Javier Martín Reyes *De la justicia abierta al correo electrónico. Los absurdos del Tribunal Electoral en tiempos del COVID-19*, presentan una dura crítica a la actuación del TEPJF frente a la pandemia. Karolina Gilas hace una somera revisión de las decisiones tomadas en otros países para garantizar la procuración y administración de la justicia en esta situación extraordinaria. Aborda las diferencias en la incorporación de las tecnologías de la información que existe entre algunas entidades y el retraso que caracteriza a la justicia electoral federal. Ambos artículos abordan la muy vituperada decisión del TEPJF de sesionar de manera remota utilizando para ello el correo electrónico, lo que resultó además de evidentemente ineficaz (en la primera sesión tardaron más de 30 minutos sólo para verificar el quórum) profundamente opaco y, por tanto, antidemocrático ya que no tomaron previsiones para que el público en general pudiera acceder a la sesión ni siquiera de manera diferida, ya que esta no se grabó. A partir de este craso error del tribunal electoral, Garza Onofre y Martín Reyes hacen una crítica más amplia a la actual composición de la Sala Superior que se ha distinguido por tomar malas decisiones que han vulnerado su endeble legitimidad y puesto en riesgo la fortaleza de la democracia mexicana.

María MARVÁN LABORDE  
Guadalupe SALMORÁN VILLAR

## LLUEVE SOBRE MOJADO. UNA PRIMERA REFLEXIÓN SOBRE LA RELACIÓN RÉGIMEN POLÍTICO-COVID-19

Camilo SAAVEDRA HERRERA<sup>1</sup>

Erosión, retroceso, declive, colapso, desafección o insatisfacción son algunas de las palabras que se han utilizado para describir un proceso multidimensional que, para decirlo de la manera más general y neutral posible, se ha caracterizado por una cada vez mayor complejidad en la forma en que nos aproximamos, teórica y empíricamente, a uno de los mantras de la política de nuestra época.<sup>2</sup> Y digo complejidad porque, en el fondo, a la discusión actual sobre el estado de la democracia subyace una disputa añeja, que ahora se presenta con renovada intensidad, acerca de lo que la democracia *debe ser* y efectivamente es. La disputa es entre conceptos, teorías y adjetivos —electoral, liberal, participativa, deliberativa, radical, popular, minimalista— pero también entre métodos, observaciones y datos. No es casual que ni entre quienes observan una crisis exista consenso sobre la forma adecuada de denominar a ese proceso. Y tampoco lo es que incluso algunas de las voces que con mayor resonancia han alertado sobre los riesgos que plantean diversos acontecimientos recientes —el *Brexit* o los gobiernos de Erdogan, Maduro, Orbán o Trump— consideren que la idea de un deterioro generalizado es más bien producto de investigaciones deficientes.<sup>3</sup>

Con todo, e independientemente del debate que en los ámbitos académicos sobre si ese proceso está ocurriendo o no, existen diversos signos de cambios en la forma de hacer política en los estados y las sociedades contemporáneas. La

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Democracy in decline?* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015); Nancy Bermeo, “On democratic backsliding”, *Journal of Democracy* 27 (2016): 5–19; Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán, “La democracia a la deriva en América Latina”, *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 20, núm. 2 (2015): 267–294; Pierre Rosanvallon, *Democracy past and future* (Nueva York: Columbia University Press, 2006); Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq, *How to save a constitutional democracy* (University of Chicago Press, 2018).

<sup>3</sup> Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias* (Barcelona: Editorial Ariel, 2018); Steven Levitsky y Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession”, *Journal of Democracy* 26 (2015): 45–58, <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007>.

personalización del poder, la difusión de información falsa, la desconfianza en las instituciones, el descrédito de los partidos, la proliferación de plebiscitos y consultas, la judicialización de la política y el surgimiento de nuevas formas de intermediación son solo algunos ejemplos. A ellos se suman ahora las distorsiones que propicia y continuará detonando la pandemia de COVID-19, enfermedad causada por la infección del Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS-CoV-2).

Llueve sobre mojado. Y las consecuencias del diluvio lucen inmensas e ininteligibles mientras se ve llover. Este texto, que escribo cuando en México la crisis sanitaria no ha llegado aún a su cúspide, pretende contribuir a la reflexión sobre la relación entre la pandemia y los regímenes políticos durante los meses recientes. Mi intención no es sistematizar las implicaciones del diluvio ni vislumbrar las consecuencias que producirá cuando culmine. El objetivo es más modesto y consiste en comenzar a comprender las tendencias y dinámicas de las respuestas gubernamentales a la pandemia y explorar si es posible, al menos hasta hoy, observar diferencias importantes según el régimen político del que se trate.

Para ello me valgo de la sistematización realizada por más de 100 personas en el marco del proyecto *Coronavirus Government Response Tracker* (CGRT por sus siglas en inglés), coordinado por grupo de académicos de la Universidad de Oxford sobre las respuestas gubernamentales a la pandemia a partir del primero de enero de 2020.<sup>4</sup> La información de esa fuente es complementada con datos de la versión más reciente de la base de datos del proyecto *V-Dem. Varieties of Democracy*, coordinado por investigadores de diferentes países y cuya sede es la Universidad de Gotemburgo. Agradezco a esas personas e instituciones la generosidad implícita en la decisión de hacer públicos, descargables y reutilizables los datos compilados por sus respectivos equipos de investigación.

El epicentro de la pandemia fue Wuhan, la capital de la provincia de Hubei y la ciudad más poblada de la regional central de China continental. Aunque no hay claridad sobre quién fue el “paciente cero”, sí sabemos que los profesionales de la medicina de esa ciudad fueron los primeros en alertar sobre el número de personas

---

<sup>4</sup> <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

diagnosticadas con neumonías propiciadas por causas desconocidas.<sup>5</sup> La peculiaridad de los síntomas y el aumento de casos dio pie a que, el penúltimo día de 2019, la Comisión de Salud de la ciudad emitiera una alerta sanitaria. Al día siguiente, esas autoridades notificaron a la oficina local de la Organización Mundial de Salud (OMS) lo que estaba ocurriendo en la ciudad.<sup>6</sup>

El 13 de enero el gobierno de Tailandia detectó el primer caso en su territorio. El gobierno japonés hizo lo mismo dos días después y cinco más tarde le siguió el de Corea del Sur. El 20 de enero, cuando existían 278 casos confirmados en el país, la Comisión Nacional de Salud de China instauró un grupo de trabajo para atender el problema sanitario y comenzó a publicar datos oficiales. Tres días después, las autoridades de Wuhan determinaron poner a la ciudad bajo cuarentena, inaugurando así un ciclo restricciones severas a la movilidad que, como explicaré más adelante, se ha propagado paralelamente a la enfermedad. Las autoridades de Hubei y otras provincias fueron las primeras en emular a Wuhan en un contexto en el que era especialmente importante mitigar el impacto del “Chunyun”, el periodo de cuarenta días en que se realizan las festividades del año nuevo. En 2020, conforme al calendario gregoriano, tal temporada inició el 10 de enero.<sup>7</sup>

---

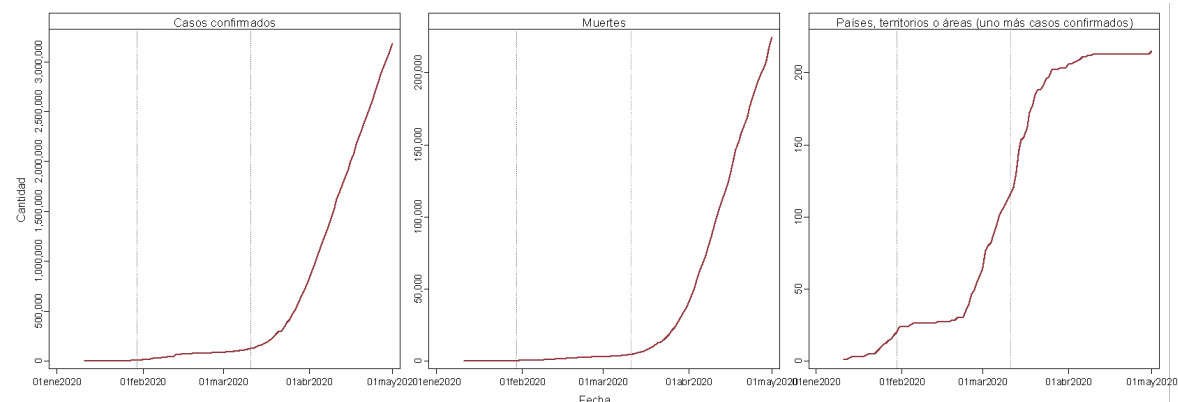
<sup>5</sup> Inicialmente se pensó que el primer brote surgió entre personas que visitaron el mercado de mariscos de Wuhan, durante la segunda quincena de diciembre. Sin embargo, estudios posteriores han planteado que el “paciente cero” pudo ser un adulto mayor que ya presentaba síntomas el primer día ese mes o un hombre de 55 años enfermó desde mediados de noviembre. Véase: <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/wuhan-seafood-market-may-not-be-source-novel-virus-spreading-globally>  
<https://www.bbc.com/future/article/20200221-coronavirus-the-harmful-hunt-for-covid-19s-patient-zero>  
[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30183-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30183-5/fulltext)  
<https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>.

<sup>6</sup> [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4).

<sup>7</sup> <https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/22/world/coronavirus-spread.html>.

## Gráfica 1.

### Propagación mundial del COVID-19 (11 enero a 30 abril de 2020)



Fuente: elaboración propia con datos de la OMS (disponibles en: <https://data.humdata.org/dataset/coronavirus-covid-19-cases-and-deaths>).

Nota: las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

La preocupación sobre la propagación de la enfermedad alcanzó su primer momento crítico a nivel internacional el 30 de enero cuando, tras emitir 10 reportes situacionales, enviar una misión especial e identificar casi 8 mil casos en 18 países, la OMS declaró al COVID-19 como “emergencia sanitaria de preocupación internacional”. No obstante, como hoy sabemos y los expertos pronosticaron en su momento, la enfermedad continuó propagándose rápidamente, provocando ya no sólo un aumento en el número de personas contagiadas y fallecidas sino una dispersión territorial aún más veloz.

La gráfica 1 ilustra la forma en que esto ocurrió comparando la evolución mundial de los casos confirmados, las muertes y los países, territorios o áreas (países de aquí en adelante) en las que se ha identificado al menos a una persona como portadora del coronavirus. Ahí se aprecia que el aumento de estos últimos fue particularmente notable en febrero y, más todavía, a inicios de marzo. Esto es más claro si se considera que la cifra de países pasó de 18 a 59 entre el 30 de enero y el 29 de febrero, mientras que entre el 1 y el 10 de marzo aumentó a 112.

El 11 de marzo, cuarenta días después de la declaración de emergencia sanitaria, existían 118 mil casos confirmados y la enfermedad había alcanzado más de la mitad de las unidades territoriales en las que la cartografía de la OMS divide al mundo. Ese día, ante la vertiginosa propagación de la enfermedad, ya no sólo entre estados nacionales sino al interior de estos, la Organización declaró al COVID-19 como pandemia.<sup>8</sup> Como veremos a continuación, ese día también fue el punto de inflexión que llevó a la adopción de medidas gubernamentales más estrictas, las cuales, como ha sido ampliamente documentado por la prensa y discutido en círculos académicos y políticos, están y continuarán generando profundas consecuencias sociales.

La pandemia ha puesto a prueba a las personas, organizaciones y comunidades enteras. Los retos son gigantes y, obviamente, tienen que ver no sólo con la urgencia de navegar de la mejor manera la emergencia sanitaria sino con la necesidad de paliar las repercusiones de largo plazo en las familias, el empleo, la educación, el consumo, las cadenas de producción, las monedas, los recursos naturales, el ocio, las elecciones, la política. Y justo esa inmensidad de retos hace que la atención se haya volcado hacia las autoridades estatales —particularmente los gobiernos nacionales— pues pese a sus muchas debilidades, son las entidades que parecen estar en la mejor posición para pensar, diseñar e instrumentar medidas para combatir la crisis.

A 120 días de la primera alerta que emitieron las autoridades de Wuhan y a 50 de la declaratoria del COVID-19 como pandemia es imposible saber con precisión qué tan exitosas serán las medidas que se han adoptado o se adoptarán en el futuro. Lo que sí es factible es avanzar en la comprensión de las características y dinámicas de las respuestas gubernamentales generadas hasta ahora. Esta cuestión cobra especial importancia si se consideran las diferencias en los márgenes de acción que presumiblemente suponen los rasgos de los regímenes políticos para sus respectivos gobiernos. No son pocas las voces que en las semanas recientes han señalado que ese margen de acción es mayor en el caso

---

<sup>8</sup> [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57\\_10](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10).

de los gobiernos de regímenes no democráticos pues las condiciones políticas de sus respectivos países hacen posible instrumentar medidas más rígidas y con mayor discreción.<sup>9</sup>

La idea detrás de estos planteamientos es que, en la ausencia de controles políticos y sociales efectivos, los líderes de esos gobiernos pueden generar medidas en el corto plazo más eficaces para enfrentar la emergencia pero que, al mismo tiempo, pueden generar consecuencias aún más perniciosas en la protección de derechos fundamentales e inclusive propiciar mayor concentración de poder. La otra cara de esa idea es que, en regímenes democráticos, los gobiernos encuentran mayores dificultades para instaurar políticas de manera unilateral por la existencia de controles efectivos. En todo caso, los riesgos que pueden presentarse para los regímenes democráticos tienen que ver más con la posibilidad de que las respuestas a la emergencia no sean oportunas o eficaces, que con violaciones a derechos y concentración de poder. Reitero, el tiempo transcurrido es muy breve y esto hace poco plausible analizar con precisión las consecuencias de las medidas gubernamentales y, por tanto, la relación entre regímenes políticos y la eficacia del combate al COVID-19, incluida la pertinencia de los argumentos reseñados en el párrafo anterior. Insisto, lo que sí podemos hacer, gracias a la información sistematizada por las instituciones y grupos de investigación que mencioné al inicio del texto, es explorar si existen diferencias en las respuestas ofrecidas por los gobiernos de los diferentes regímenes.

La sistematización del proyecto *Coronavirus Government Response Tracker* está conformada por 17 indicadores relacionadas con las medidas que los gobiernos de 151 países han adoptado para hacerle frente a la pandemia. La base de datos disponible para su consulta y reutilización se encuentra en formato longitudinal, es decir, registra información diaria para cada país desde el 1 de enero y hasta el 29 de abril, en la actualización disponible al momento en que escribo este texto.<sup>10</sup> Los 17 indicadores se organizan en tres grupos: 1) cierres y contenciones, integrados

---

<sup>9</sup> <https://www.nytimes.com/2020/04/02/opinion/coronavirus-democracy.html>,  
<https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster>,  
[https://elpais.com/elpais/2020/04/15/opinion/1586946720\\_521130.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/15/opinion/1586946720_521130.html).

<sup>10</sup> <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>.

por información sobre clausuras escolares, de centros de trabajo y transporte público, cancelación de eventos, restricciones a reuniones y viajes internos e internacionales; 2) medidas económicas, donde registran datos sobre la creación de políticas de apoyo salarial, asistencia a hogares en el pago de deudas y contratos, estímulos fiscales y provisión de ayuda de otros países; y 3) medidas sanitarias, entre las que se incluye la difusión de campañas de información, políticas de aplicación de pruebas y contacto, e inversión de corto plazo en atención médica y vacunas.<sup>11</sup>

La base de datos incluye además el índice de severidad (*stringency index*) que crearon los investigadores a partir de los ocho indicadores que integran el grupo *cierres y contenciones* y la información sobre difusión de campañas del grupo *medidas sanitarias*. El índice tiene como fin contar con una medición única que capture la intensidad de las medidas adoptadas por país y fecha.<sup>12</sup> Este índice, construido en una base 0 a 100, es una herramienta útil para este trabajo pues hace posible realizar comparaciones entre países y tiempo. Dado que entre los objetivos del *Coronavirus Government Response Tracker* no se encuentra —al menos hasta ahora— el de ponderar los datos en función de los regímenes políticos, fue necesario recurrir a la más reciente edición de la base de datos del *V-Dem*, la cual incluye diversas mediciones sobre el tema.

La medición que específicamente se seleccionó para el análisis fue la que se denomina *Regimes of the World—the RoW measure*, una medición ordinal que distingue cuatro tipos de regímenes: autocracias cerradas, autocracias electorales, democracias electorales y democracias liberales. Por tratarse de un trabajo exploratorio y para facilitar la comprensión de los resultados, se recodificó esa medición a fin de contar con datos que permitieran distinguir de manera binaria entre regímenes no democráticos (autocracias cerradas y electorales) y democráticos (democracias electorales y democracias liberales). Posteriormente, se introdujeron los valores correspondientes a 2019 de la nueva variable dicotómica a la base sobre

---

<sup>11</sup> [https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v5.0\\_0.pdf](https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v5.0_0.pdf).

<sup>12</sup>

<https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/Calculation%20and%20presentation%20of%20the%20Stringency%20Index.pdf>.

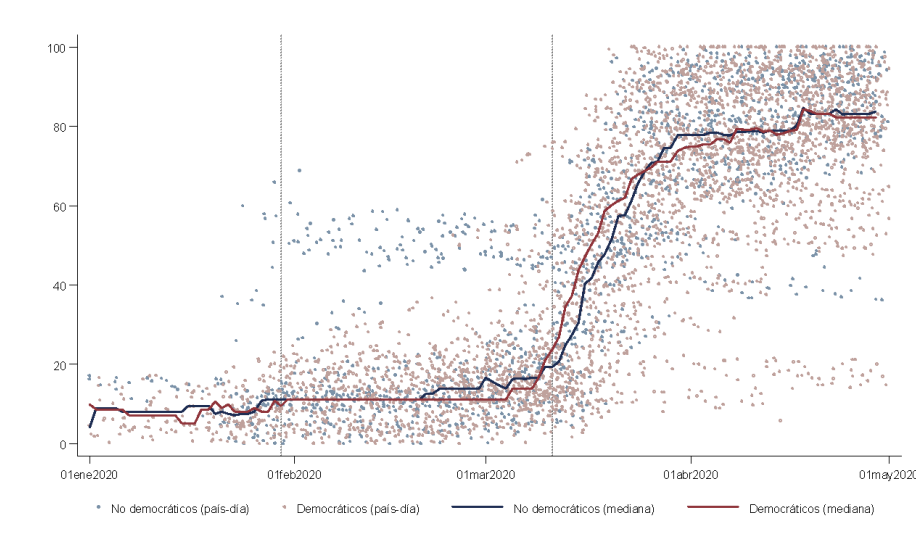


respuestas gubernamentales al COVID-19. Una vez concluido este ejercicio, se contó con un instrumento con información de 141 países, no de los 155 incluidos en la base original, pues en 14 casos no se encontró información en una u otra fuente información.

En los 120 días que han transcurrido desde el inicio de 2020, el número de países cuyos gobiernos han instrumentado medidas para hacer frente a la pandemia ha crecido de manera sostenida. Esas medidas tienden a ser cada vez más severas, al menos a la luz del índice creado por el equipo de la Universidad de Oxford. La gráfica 2 plasma los valores del índice por país y fecha, así como la trayectoria general para cada tipo de régimen calculada a partir de la mediana correspondiente a cada fecha del periodo 1 de enero a 29 de abril. Ahí se aprecia, primero, un cambio acelerado en la tendencia de uno y otro régimen a partir del día en que la OMS reconoció que el COVID-19 es una pandemia. En segundo lugar, se aprecia una considerable semejanza en las trayectorias de los países democráticos y no democráticos. Hasta el 10 marzo, la mayoría de los países de una y otra categoría presentaba niveles bajos. Desde ese día y durante prácticamente todo el mes de marzo, la mediana en ambas categorías crece sostenidamente y después, en abril, la tendencia se aplana para las dos en niveles ligeramente superiores a 80.

## Gráfica 2.

Índice de severidad de las respuestas gubernamentales al COVID-19 por tipo de régimen, país y fecha (1 de enero a 29 de abril de 2020)



Fuente: elaboración propia con datos del *Coronavirus Government Response Tracker* (disponibles en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>) y del V-Dem 10 (disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>).

Nota: las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

¿Qué indican estos datos? Aunque es complejo extraer inferencias causales y concluyentes sobre un fenómeno en curso, sí es posible plantear al menos dos conjeturas. La primera es que las semejanzas en las trayectorias de los países de uno y otro tipo de régimen, al derivar de un proceso mundial y prácticamente simultáneo, están relacionadas con la adopción de políticas basadas en parámetros comunes. Esto bien podría ser resultado de la difusión de ciertas ideas y conocimientos especializados, incluidas las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud; la influencia que las personas portadoras de esas ideas y conocimientos adquieren en los procesos de toma de decisión; y la pertenencia de esas mismas personas a redes profesionales y de conocimiento. La segunda es que los líderes políticos y élites gobernantes se decantan estratégicamente por instrumentar políticas basadas en directrices internacionales con el fin de reducir los costos que eventualmente podría generarles un mal manejo de la crisis. Ambas

conjeturas podrían resultar útiles para comprender las semejanzas en las políticas para atender la emergencia sanitaria pero no necesariamente para examinar las consecuencias de largo plazo.

¿Qué pasará entonces con la política cuando el diluvio termine y comiencen a ser más evidentes sus efectos? En el caso de la democracia, muchos de los procesos que han sido considerados manifestaciones de su deterioro seguirán ahí, algunos de esos procesos continuarán alimentado al autoritarismo. Las sociedades seguramente no serán más igualitarias y los partidos difícilmente recuperarán la confianza perdida; la personificación del poder probablemente seguirá eclipsando a la representación y la judicialización continuará siendo un mecanismo de distensión; los medios tradicionales y las redes sociales frecuentemente publicarán información falsa y el derecho contendrá con otras fuentes de orden social.

En cualquier caso, difícilmente se borrará de nuestra memoria lo que aprendemos cada día de confinamiento observando aquello que con frecuencia invisibilizamos: la fragilidad de la salud, nuestra necesidad e imaginación para seguir trabajando, la discriminación que generamos y padecemos, la importancia de sentirnos bien y mal representados, las consecuencias colectivas de nuestras decisiones individuales.

# LA GESTIÓN POLÍTICA DE LA PANDEMIA COVID-19: TENSIONES Y OPORTUNIDADES DEMOCRÁTICAS

Flavia FREIDENBERG<sup>1</sup>

## I. Introducción

La democracia no puede suspenderse ante ninguna crisis. En ningún país, en ningún momento. Esta idea tan sencilla e importante para las y los demócratas parece no ser una preocupación para algunos gobernantes ni tampoco para sectores de la ciudadanía frente a la gestión política de la pandemia del COVID-19 que pareciera que prefieren renunciar a los avances democráticos con tal de lograr mitigar o contener la pandemia. En diversos países y de distintas maneras, frente a la emergencia sanitaria, se han tomado decisiones que amplían el margen de acción de las y los gobernantes, restringen libertades civiles, suponen la intromisión de los gobiernos en la vida privada de los individuos, reducen competencias de control a otros poderes públicos, han limitado la autonomía de gobiernos regionales o locales e inducen fisuras en el Estado de Derecho.<sup>2</sup> Esta no es una cuestión menor. La crisis generada por la pandemia del COVID-19 golpea a las democracias en momentos donde éstas ya estaban golpeadas.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> La idea de “fisuras en el Estado de Derecho” hacen referencia a las palabras del Dr. Sergio García Ramírez, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su intervención en la sesión de Agenda de Deliberación Institucional de dicho Instituto del día jueves 23 de abril de 2020, vía zoom.

<sup>3</sup> Siguiendo a Dahl (1971), un régimen poliárquico debe cumplir con una serie de condiciones: a) las autoridades públicas llegan a sus cargos por medio de elecciones; b) las elecciones son libres, limpias y competitivas; c) el sufragio es universal; d) todo el que quiere votar puede hacerlo. e) todo el que quiere participar como candidato/a puede hacerlo; f) existe libertad de expresión y de asociación; g) hay acceso a diversos medios de comunicación de masas; h) existe confianza en el proceso electoral y la permanencia de las libertades; i) se respetan los períodos que duran los mandatos y j) el árbitro que organiza las elecciones lo hace de manera imparcial. En Robert Dahl. 1971. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos. Si bien es una definición minimalista tiene capacidad de viajar y de identificar los atributos básicos que todo sistema político debería cumplir en su pretensión democrática. Aún así, desde una perspectiva multidisciplinar, se deben incorporar otras exigencias como el respeto a una serie de derechos y garantías, la división de poderes y la vigencia del Estado de Derecho Constitucional.

Este texto reflexiona sobre una serie de decisiones y prácticas realizadas por los gobiernos en relación con la gestión de la pandemia. A partir de la evaluación de informes de organizaciones de derechos humanos y de la revisión de noticias de periódicos, se identifican una serie de tensiones, así como algunas oportunidades para mejorar prácticas, procesos y mecanismos de funcionamiento democrático tras lo que se presenta como una de las crisis globales más importantes de los últimos tiempos. Aún cuando la mayoría se ha manifestado insatisfecha con los resultados de los sistemas democráticos actuales, esta crisis obliga a exigir que el modo en que los gobernantes den respuesta a la misma sea respetando los derechos humanos y los principios republicanos que son consustanciales con la convivencia democrática.

## **II. Las tensiones democráticas: el sueño del hombre fuerte**

¿En qué sentido la gestión política de la crisis generada por la pandemia del COVID-19 ha afectado los derechos humanos de las personas, ha limitado las libertades y ha supuesto una alarma para la democracia constitucional? Si bien las diferencias de gestión son significativas en cada país, dependiendo de las capacidades estatales, las reglas constitucionales que restringen el marco de acción y el estilo de liderazgo, un rasgo común ha sido la escenificación comunicacional de un “hombre fuerte” que va salvar al mundo, como tituló un artículo recientemente *The Economist*.<sup>4</sup> Desde sistemas no democráticos como China, Hungría, Filipinas a Egipto, a algunas democracias constitucionales como Estados Unidos, Reino Unido, Brasil a El Salvador, sus gobernantes han querido erigirse como salvadores o mesías frente a la catástrofe. Si bien no sorprende que en sistemas totalitarios los líderes quieran concentrar el poder y manipular las instituciones para restringir derechos y libertades, como ha ocurrido en Hungría o Filipinas, uno esperaría que en los sistemas democráticos la situación fuera diferente.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ver *The Economist*. “Autocrats see opportunity in disaster”, publicado el 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster>

<sup>5</sup> Es más, en algunos países aprovecharon la crisis para dar poderes indefinidos a los presidentes. Por ejemplo, en Hungría, una nueva ley permite al primer ministro Viktor Orbán gobernar por decreto indefinidamente, sin ninguna supervisión parlamentaria. Y, en Filipinas, el Parlamento aprobó una ley que otorga al presidente Rodrigo Duterte poderes de emergencia casi ilimitados. Ver Frances Z.

La respuesta más común en las democracias constitucionales ha sido el uso de facultades de excepción para legitimar las decisiones que se han ido tomando frente a la crisis sanitaria. Durante el mes de marzo, más de cincuenta países declararon por decreto situaciones de “estado de emergencia” en América Latina, Europa y Asia. En América se ha declarado el estado de excepción por decreto ejecutivo al menos en unos 15 países, acompañando esta decisión con “sacar el ejército a las calles” para poder garantizar que se cumplan las medidas de emergencia (como en Perú, Brasil, Ecuador, Argentina).<sup>6</sup> Los Ejecutivos también decretaron “toques de queda”, totales o parciales (por franjas horarias) para todo el país (Panamá, El Salvador, Ecuador) e incluso “zonas de exclusión militarizada” (como en la provincia de Guayas en Ecuador). El caso de El Salvador fue más allá, ya que el presidente Bukele decretó la suspensión del pago de servicios básicos y la entrega de un bono para los sectores más afectados así como también el estado de alerta máxima en todo el sistema penitenciario y el confinamiento obligatorio para quienes estuvieran contagiados.<sup>7</sup>

---

Brown, Saskia Brechenmacher y Thomas Carothers. “How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?”, publicado en Carnegie Endowment for International Peace, el 6 de abril de 2020. Disponible: <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470> [Consulta realizada el 26 de abril de 2020, 20:05 hs.].

<sup>6</sup> Una excepción ha sido Costa Rica donde no existe ninguna medida constitucional que permita declarar el toque de queda o situación de emergencia, con lo cual el gobierno sólo limitó la circulación con las medidas de restricción vehicular (identificación de números de placas que no circulan cada día), cerró los centros comerciales y espacios públicos y apeló a la voluntad de la ciudadanía (Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S, plazo de 14 días).

<sup>7</sup> La mayoría de los presidentes emplearon mecanismos legales contemplados en la Constitución como el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 260/2020), donde se declara la Emergencia Sanitaria Nacional y el aislamiento obligatorio para los casos sospechosos o los que lleguen de otros países por 14 días en Argentina del 19 de marzo; el Decreto Ejecutivo N°. 1107 que declara el Estado de Excepción y el toque de queda en Ecuador del 16 de marzo por 60 días; la declaración de Estado de Catástrofe en Chile por 90 días; los Decretos de Emergencia Sanitaria en Uruguay; el Decreto Ejecutivo N°. PCM-021-2020 por 7 días en Honduras; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria N°. 4192, del 12 de marzo por 19 días en Bolivia; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria N°. 3456 por 15 días en Paraguay; los Decretos de Urgencia para declarar la “inmovilización social obligatoria” en Perú; el Decreto de Estado de Alarma N°. 4160, por 30 días en Venezuela; el Decreto de Estado de Emergencia No. 417, por 30 días en Colombia; el Decreto de Estado de Emergencia Nacional N°. 500 por 30 días en Panamá; el Decreto de Emergencia N°. 593 por 30 días en El Salvador; el Decreto Gubernativo de Estado de Calamidad N°. 6-2020 por 8 días en Guatemala; la Orden Ejecutiva de Declaratoria de Estado de Emergencia N°. OE-2020-020 del 12 de marzo por 18 días en Puerto Rico; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria N°. 135-20 por 25 días en República Dominicana; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria por 30 días en Haití. En México, se resolvió por Acuerdo del Consejo de Salubridad General que hizo la Declaración de Emergencia Sanitaria por SARS-CoV2 (COVID-19) del 30 de marzo por 30 días en México. Además,

Más allá de cuestionar el paraguas legal que cada gobierno empleó y de las diferencias de forma y contenido jurídico en función de las disposiciones legales de cada contexto, el problema que se percibe es el contenido de esos instrumentos legales: limitar el acceso o ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de circulación, de reunión o la suspensión temporal de las elecciones y los derechos de participación política. Lo que habría sido inimaginable en tiempos de normalidad, hoy parece una película de ciencia ficción porque además de contar con una mayor centralización del poder es la propia ciudadanía la que accede a que sus gobiernos elegidos democráticamente limiten sus derechos, con tal de que se controle la pandemia.

La situación de tensión en algunos casos ha sido de tal magnitud que ha llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a recomendar a los Estados que empleen el “enfoque de derechos humanos” en toda política, estrategia o plan de recuperación social que se implemente.<sup>8</sup> Si bien es cierto que una crisis como la actual requiere de medidas rápidas y eficientes, el respeto a los derechos humanos es una exigencia fundamental para cualquier sistema político que quiera llamarse democrático. En ese sentido, el hecho de que los Legislativos no estén acompañando las decisiones que se toman desde los gobiernos, e incluso que en muchos casos los partidos de oposición no encuentren espacios para discutir las diferentes opciones a tomar, no ayuda a dotar de suficiente legitimidad a los procesos de toma de decisiones frente a la gestión política de la pandemia.

Si bien la experiencia respecto al funcionamiento del Legislativo ha sido diversa en los países latinoamericanos, la mayoría redujo su accionar y muchas de las agendas cruciales que se estaban discutiendo quedaron paralizadas. Los Congresos debieron atender primero el hecho de que sus diseños institucionales no estaban preparados para situaciones de contingencia y menos para el funcionamiento remoto. En Chile, por ejemplo, hubo que reformar la Constitución

---

en El Salvador, el Presidente Bukele ordenó usar la “fuerza letal” a las Fuerzas Armadas, decretó el estado de emergencia máxima en las cárceles y el encierro total de los presos durante 24 horas, sin que puedan salir de sus celdas (Decreto del domingo 26 de abril de 2020).

<sup>8</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución No. 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas el 10 de abril de 2020.

para permitir las sesiones virtuales. Aún así, en Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han llegado a sesionar e incluso sancionar leyes de manera virtual o de manera mixta (una parte presencial y otros de manera virtual).<sup>9</sup> Sin dudas, en situaciones críticas se requiere que todos los Poderes del Estado participen activamente en resolver la crisis, en particular, si lo que en el fondo está en juego son los derechos consagrados constitucionalmente y más aún en sistemas donde las democracias aún no están consolidadas y la tentación autoritaria suele ser una constante.

Otra cuestión relevante tiene que ver con los conflictos multinivel que se han dado en algunos sistemas federales, donde además ha habido presidentes “negacionistas” (como Bolsonaro en Brasil). En ese caso, por ejemplo, las autoridades subnacionales (gobernadores y alcaldes) funcionaron de manera autónoma al gobierno federal, enfrentándose incluso con el Ejecutivo Federal, tomando sus propias medidas de contención frente a la pandemia e incluso decidiendo el aislamiento social con las fuerzas de seguridad al mando. En México también se dieron casos donde los gobiernos estatales (como Jalisco) impulsaron sus propias estrategias de prevención y control de la pandemia frente a la posición inicial del gobierno federal que tendía a minimizar los efectos de la crisis sanitaria.

### **III. Los límites a la libertad de expresión**

La libertad de expresión y a la información veraz son derechos humanos claves y tienen que ver con el pleno funcionamiento de la democracia (CIDH 2020). Se sabe que a los gobernantes les suele costar procesar la información crítica de la oposición, de activistas de la sociedad civil o de personas que plantean diferentes posiciones frente a sus decisiones. La experiencia reciente da cuenta de los límites sutiles (y no tan sutiles) entre la libertad de expresión y el proceso de toma de decisiones. Una tendencia particularmente clara en estos últimos meses ha sido un

---

<sup>9</sup> En un inicio en Perú las sesiones fueron presenciales porque no había una norma reglamentaria que les permitiera funcionar a distancia. En una de esas reuniones plenarias aprobaron la posibilidad de sesionar vía remota pero allí mismo se enfermaron una decena de parlamentarios. Hoy solo funcionan las Comisiones de manera virtual. Mientras tanto en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Uruguay o República Dominicana, las y los legisladores continúan sesionando de manera presencial.



mayor control sobre la libertad de expresión y los medios de comunicación, con el pretexto de luchar contra la "desinformación" sobre el virus (infodemia) y el desacreditar a quiénes dudaban de los cálculos o simplemente cuestionaban las decisiones que los gobernantes iban tomando.

Los casos más extremos sin duda nuevamente han sido los de sistemas no democráticos como China, Rusia, Egipto o Tailandia, donde se ha buscado "mantener la estabilidad del régimen". En nombre de la gestión de la crisis se han perseguido activistas, periodistas o ciudadanos/as que querían alertar sobre la pandemia y divulgar datos sobre el número de casos contagiados u hospitalizados, entre otros (Tailandia, China);<sup>10</sup> se ha expulsado a periodistas extranjeros por cuestionar los conteos de los casos (Egipto); se ha censurado y eliminado información publicada sobre la pandemia (Tailandia; China).<sup>11</sup> Lo penoso de esta situación es que experiencias de limitación a la libertad de expresión también se han dado en países donde sus gobernantes han sido elegidos a través de elecciones como en Nicaragua, Venezuela e incluso El Salvador, donde además en este último caso la gestión del gobierno ha sido ampliamente cuestionada por la comunidad internacional y también denunciada por sectores de la ciudadanía.<sup>12</sup>

Diversas organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos han alertado respecto a las posibles violaciones a los derechos humanos en diversos países. Por ejemplo, Nicholas Bequelin, Director Regional de Amnistía

---

<sup>10</sup> Li Wenliang contrajo el nuevo coronavirus mientras trabajaba en el hospital central de Wuhan. A finales de diciembre de 2019, envió una alerta a sus colegas médicos de Wuhan sobre pacientes con síntomas parecidos al brote del síndrome respiratorio agudo grave (SRAG) que comenzó en el sur de China en 2002. Las autoridades locales lo silenciaron de inmediato y lo castigaron por "difundir rumores". Ver Amnesty International. "Siete maneras en las que el coronavirus afecta a los derechos humanos", publicado el 5 de febrero de 2020. Disponible: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/02/explainer-seven-ways-the-coronavirus-affects-human-rights/> [Consulta realizada el 26 de abril de 2020, 8:40 hs.].

<sup>11</sup> En: Lotus Ruan, Jeffrey Knockel y Masashi Crete-Nishihata. "Censored Contagion. How Information on the Coronavirus is Managed on Chinese Social Media", publicado en *Citizenlab.ca* el 3 de marzo de 2020. Disponible: <https://citizenlab.ca/2020/03/censored-contagion-how-information-on-the-coronavirus-is-managed-on-chinese-social-media/> [Consulta realizada el 25 de abril de 2020, 16:00 hs].

<sup>12</sup> La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador recibió 581 denuncias, entre detenciones arbitrarias y violaciones a los derechos de la salud, el trabajo y la libertad de información, entre otros. En Luis Mario Rodríguez. "COVID-19 y vocación democrática", publicado en *El Salvador.com* el 22 de abril de 2020. Disponible: <https://www.elsalvador.com/opinion/editoriales/democracia/708191/2020/> [Consulta realizada el 26 de abril de 2020, 14:19 hs.].

Internacional, o José Manuel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch, quién denunció que las autoridades violan el derecho a la libertad de expresión, al “aprovechar la pandemia para arrogarse el poder de sancionar penalmente a quienes publiquen información que las autoridades consideren incorrectas”.<sup>13</sup> De una manera bastante sutil, pero no menos preocupante, la gestión de esta crisis ha desnudado las dificultades que enfrentan las democracias actuales para respetar las diferencia y el derecho a la legítima protesta.

#### **IV. Los límites a la libertad de circulación, de reunión y la implantación de “sistemas de vigilancia intrusiva”**

Uno de los derechos constitucionales más extendidos en las democracias contemporáneas es el derecho a la libertad de tránsito. Las cuarentenas, que restringen el derecho a la libertad de circulación, sólo pueden estar justificadas, cuando tienen límites temporales, se imponen con fines legítimos y se aplican de manera no discriminatoria (CIDH 2020). Algunos países resolvieron limitar la circulación de las personas, a partir de cerrar sus fronteras para sus nacionales y/o para los extranjeros no residentes<sup>14</sup> o generar cuarentenas forzosas para los viajeros (incluso connacionales) en sus domicilios o en centros de detención, limitar el transporte público de pasajeros y la restricción del uso de lugares públicos y la cancelación de reuniones masivas.<sup>15</sup> Frente a estas medidas, hay casos como el de Nicaragua, donde ocurre todo lo contrario, ya que es el propio gobierno el que promueve las concentraciones, eventos deportivos, ferias gastronómicas, entre otros.

Los gobiernos también están pensando en usar sistemas estatales de “vigilancia intrusiva”. Muchos países democráticos incluso ya están empleando datos de los teléfonos móviles para rastrear los movimientos de las personas y

---

<sup>13</sup> Ver Cecilia Osorio. “América Latina: estados de excepción en tiempos de coronavirus”, publicado en El Salto Diario, el 18 de abril de 2020. Disponible: <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/america-latina-estado-excepcion-tiempos-brasil-bolivia-argentina-chile-bolsonaro-militarizacion> [Consulta realizada el luens 27 de abril a las 10:28 hs.]

<sup>14</sup> Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Papúa Guinea, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

<sup>15</sup> Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Haití, Panamá, Perú o Uruguay, por mencionar algunos.

establecer espacios y personas que pueden ser factores potenciales de contagio. Si bien esta medida puede ser útil para mitigar la pandemia, bordea los límites del respeto a la privacidad de las personas. En Austria, Bélgica, Suiza, Italia, Reino Unido o Alemania se están recopilando datos de localización anónimos o agregados de las compañías de telecomunicaciones.<sup>16</sup> Israel y Corea del Sur ya monitorean los teléfonos inteligentes de los casos sospechosos para conocer su ubicación y, en Hong Kong, los visitantes deben usar pulseras electrónicas de localización. El uso de estas tecnologías también ha sido denunciado por organizaciones de derechos humanos en Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay.

En el caso de sistemas totalitarios como el chino esto es aún peor. En los últimos meses ya se impusieron una serie de medidas de seguridad como la de exigir escanear un código QR, escribir el nombre y número de identificación, temperatura e historial de viajes al entrar a un apartamento o al lugar de trabajo. Las personas deben contar con ese “pasaporte” que les permite movilizarse ... o no. La implantación del sistema de “Código de Salud” (*Health Code*) ya es casi una realidad: los usuarios se inscriben a plataformas on line y éstas les asignan uno de los tres códigos de color en función de su historial de viaje, el tiempo que pasaron en puntos críticos de brotes y la exposición a posibles portadores del virus.<sup>17</sup> De lo que diga el software depende que la ciudadanía pueda moverse de un sitio a otro.

## **V. La invisibilización del liderazgo de las mujeres y sesgos de género en la gestión de la crisis**

ONU Mujeres ha sido enfática al llamar la atención sobre la masculinización de los gabinetes de gestión de crisis y la ausencia de perspectiva de género en las decisiones que se están tomando.<sup>18</sup> Si bien en algunos países la presencia de

---

<sup>16</sup> Ver *Amnesty International*. “COVID-19: Vigilancia y amenaza por tus derechos”, publicado el 3 de abril de 2020. Disponible: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/> [Consulta realizada el 26 de abril de 2020, 20:47 hs.]

<sup>17</sup> En Lily Kuo. “The New Normal: China China's excessive coronavirus public monitoring could be here to stay”, publicado por *The Guardian* el 9 de marzo de 2020. Disponible: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/09/the-new-normal-chinas-excessive-coronavirus-public-monitoring-could-be-here-to-stay> [Consulta realizada el 25 de marzo de 2020, 16:09 hs.]

<sup>18</sup> La oficina de ONU Mujeres para América Latina y el Caribe ha desarrollado un resumen informativo titulado “COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis”. Disponible:

mujeres líderes ha evidenciado modos diferentes de gestionar las respuestas a la pandemia (Nueva Zelanda, Alemania, Finlandia, Dinamarca, Noruega, entre otros), la mayoría de los gobiernos han reproducido sesgos de género, han invisibilizado a las mujeres líderes y han carecido de perspectiva de género en el contenido de las políticas públicas. Un ejemplo extremo ha sido la decisión del gobierno de Malasia de emitir un comunicado para recomendar de manera oficial a las mujeres (y sólo a ellas) que mantuvieran la armonía en el ámbito familiar y laboral, con actitudes positivas y sumisas (reír tímidamente o hablar con un tono dulce), que se maquillaran y se vistieran con esmero aún para quedarse en casa y que intentaran evitar discusiones con sus maridos.<sup>19</sup>

## **VI. La suspensión de los derechos a la participación política**

Suspender elecciones nunca es una buena idea y mucho menos privar a la ciudadanía de elegir a sus gobernantes. Según IDEA Internacional, a abril de 2020, se habían reprogramado más de 51 procesos electorales en América, Europa, África y Asia y otros se habían cancelado sin saber cuando se llegarían a hacer.<sup>20</sup> En Bolivia, España, Inglaterra, Francia, Paraguay, Uruguay, México, Chile o República Dominicana se postergaron las fechas de sus respectivas elecciones nacionales o subnacionales, algunas pasaron para este año y otras para el siguiente. Esto quiere decir que los tiempos y calendarios de los procesos son una incógnita, afectando el principio de certeza que todo proceso electoral debe garantizar. A diferencia de ellos, 18 países, estados o regiones del mundo han decidido mantener sus procesos electorales, destacando Corea del Sur por las medidas innovadoras que implementó para poder llevar a cabo su elección.

---

<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>.

<sup>19</sup> Ver EFE. “Malasia pide perdón por los polémicos consejos oficiales realizados a las mujeres durante la pandemia”, publicado en El País Internacional, el 1 de abril de 2020. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2020/04/01/mundo\\_global/1585742081\\_445057.html](https://elpais.com/internacional/2020/04/01/mundo_global/1585742081_445057.html) [Consulta realizada el 26 de abril de 2020, 9:18 hs].

<sup>20</sup> En IDEA Internacional. “Global overview of COVID-19: Impact on elections”, publicado en <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections#POSTPONED%20ELECTIONS%20DUE%20TO%20COVID-19> [Consulta realizada el 25 de abril de 2020, a las 15:00 hs.].

Si bien cualquier intento de un gobierno de extender su propio mandato debe ser evitado, el aprendizaje da cuenta de la necesidad de repensar cómo hacer las elecciones que cumplan con estándares de seguridad pero que al mismo tiempo puedan emplear vías remotas o cualquier otra innovación que garantice la expresión democrática de la ciudadanía. Además, hay otra dimensión importante que tiene que ver con la inequidad en las campañas electorales, ya sea por el uso de programas estatales con fines publicitarios orientados a beneficiar al gobernante de turno en nombre de la contingencia, lo que supone una mayor personalización de la política, beneficios al partido en el gobierno y desventajas a los partidos de oposición respecto a las respuestas que no pueden o no tienen cómo dar a la pandemia.<sup>21</sup>

## **VII. Lo que crisis nos enseñó: líderes con empatía, comunicación pedagógica, creatividad y transparencia para tiempos de crisis**

La pandemia COVID-19 logró lo que hace unos meses parecía imposible: mantener a la población reclusa en sus casas, aceptando decisiones que limitan sus derechos y libertades. La pandemia ha dado excusas a gobiernos no democráticos para expandir sus niveles de control sobre los individuos. Pero estas medidas también se están usando bajo gobiernos democráticos. El monitoreo de datos personales, la implantación de sistemas de vigilancia intrusiva, la opacidad en el manejo de la información, la supervisión y censura de lo que la ciudadanía expresa a través de las redes sociales y medios de comunicación, el uso del reconocimiento facial y la suspensión de la posibilidad de elegir a los gobernantes o votar un texto constitucional no solo limitan los derechos, sino que también funcionan como

---

<sup>21</sup> En las últimas semanas, hogares norteamericanos han recibido publicidad gubernamental vinculada a la campaña del Presidente Trump de cara a las elecciones de noviembre de 2020. Ver "US households are being mailed 'President Trump's Coronavirus Guidelines for America'" <https://www.cnn.com/2020/03/27/us-households-are-being-mailed-trumps-coronavirus-guidelines.html> En algunos casos, además, la ciudadanía ha recibido estímulos económicos por el COVID-19 por un monto de 1000 dólares (depositados en sus cuentas bancarias), junto a una carta de Donald Trump indicando que como Presidente tenía el honor de entregar dicho estímulo, aún cuando el mismo había sido una decisión aprobada por el Congreso. Ver en "People receiving stimulus checks get letter signed by President Donald Trump", publicado en CNN Politics, el 26 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.cnn.com/2020/04/26/politics/stimulus-check-coronavirus-letter-donald-trump/index.html> [Consulta realizada el 29 de abril de 2020, 21:20 hs.].

elementos de control social frente a la ciudadanía. Aún cuando la vigilancia per se no necesariamente es antidemocrática, los riesgos de abuso político son significativos, en particular, si se autorizan y se implementan sin transparencia ni supervisión.

El hecho de que la ciudadanía acepte *dejar de hacer y de ser* en tiempos tan críticos nunca es bueno para las democracias y, por supuesto, no puede durar ni un día más de lo que fuera necesario (sea como sea que se establezca ese punto de inflexión). Si bien no todas las decisiones tomadas en estos meses han supuesto alteraciones constitucionales o violaciones de derechos humanos, al menos dan cuenta de las diferencias existentes en la gestión de la crisis en función de las capacidades estatales, si se enfrenta (o no) una crisis económica, la situación previa de los sistemas sanitarios y el hecho de que grandes sectores de la ciudadanía se encuentre en situaciones de pobreza y sin un sustento económico formal diario. Estos desafíos deberán ser atendidos con urgencia porque son deudas que las democracias tienen para alcanzar el bienestar de su población.

Esta pandemia evidencia también la relevancia de un buen liderazgo para gestionar cualquier crisis. Los países que han sido más eficientes se han caracterizado por contar con líderes que han sido capaces de actuar con empatía, comunicación pedagógica, creatividad, capacidad de respuesta rápida, transparencia y acceso libre a la información pública. Los gobiernos más eficientes han tomado una serie de medidas dramáticas: la intervención adelantada por parte de gobernantes defensores de la ciencia, que evitaron el negacionismo inicial que la situación generó en varios mandatarios e impulsaron test de diagnósticos de manera anticipada, con rastreo agresivo de contactos y fuertes restricciones de aislamiento selectivo antes de tener detectados casos de COVID-19 en sus respectivos países. Además de ser los mejores en gestionar la crisis, muchos de esos países tienen otra cosa en común: siete de ellos están gobernados por mujeres.

Estos líderes fueron capaces de entender la situación de fragilidad y los miedos de la ciudadanía, de ponerse en la situación del otro, de explicar las decisiones que se debían tomar apelando a los sentimientos de la ciudadanía, a su

responsabilidad cívica y no a una concepción de seguridad nacional y militarista de la misma (como la guerra contra el COVID) que otros gobiernos menos eficientes si adoptaron. Estos líderes pudieron explicar las razones que llevaron a hacer sacrificios para la comunidad y al mismo tiempo pudieron ser transparentes y permitir el acceso a la información respecto a la pandemia y con relación a las medidas que se adoptaron. Estos gobiernos son los que han conseguido también mayor legitimidad en el ejercicio de sus funciones.

Y todo esto no es una cuestión menor. Las personas deben poder entender por qué deberían aceptar que se limiten sus derechos, la democracia y la República, aún cuando esto sea de manera temporal y en nombre de la salud de la comunidad.

## **COVID 19: ADAPTACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MUNDO**

María MARVÁN LABORDE<sup>1</sup>

La pandemia del COVID-19 ha sido un elemento disruptivo que afecta tanto a la vida pública como a la privada y los procesos electorales no son la excepción. Todos los procesos electorales programados para 2020, especialmente de marzo en adelante se han visto directamente comprometidos, con independencia de las decisiones que se hayan tomado al respecto. Elecciones nacionales y locales, para elegir parlamentos o asambleas legislativas, jefes de Estado y autoridades en el ámbito municipal han tenido que ser postergadas o bien la autoridad electoral ha tenido que tomar medidas especiales para proteger al electorado y asegurar que éste llegue a las urnas.

De acuerdo con el documento de IDEA Internacional (Véase el Anexo 1) hay al menos 51 países que han pospuesto elecciones, ya sea en el ámbito nacional o subnacional. Diecisiete en el ámbito nacional, esta cifra incluye tanto elecciones como referéndums. Por otro lado, al menos 18 países y territorios han decidido continuar con los procesos y tomar precauciones para proteger al electorado, lo que incluye, como veremos, alterar la forma de recibir las votaciones, de estos ocho procesos electorales, fueron nacionales.

En África se pospusieron 9 procesos en total, siete subnacionales (Sudáfrica, Túnez, Nigeria, Zimbabwe, Gambia, Kenia y Uganda); y dos nacionales, elecciones generales en Etiopía y primarias en Ghana. En Las Américas han sido 15 los procesos pospuestos, diez locales (Islas Malvinas, Colombia, Perú, Argentina, México, Brasil, Bolivia y Uruguay, Canadá suspendió un proceso electoral y un referéndum). Cinco procesos nacionales: en Bolivia y República Dominicana elecciones generales y en Paraguay elecciones primarias; en Estados Unidos se

---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



han cancelado o suspendido las elecciones primarias en 16 estados al 30 de abril,<sup>2</sup> y en Chile se pospuso el Plebiscito Nacional (referéndum). En Asia son ocho los procesos suspendidos o pospuestos, cinco en el ámbito subnacional (India, Pakistán, Maldivas, Kirguistán e Indonesia), y tres en el ámbito nacional, elecciones parlamentarias en Siria y Sri Lanka, junto a Irán con una segunda vuelta parlamentaria. En Europa se han suspendido 18 elecciones, 12 de ellas locales (Austria, Francia, República Checa, Alemania, Armenia, España, Rusia, Isla de Man, Letonia, Gran Bretaña, Suiza y Rumania); seis nacionales (Macedonia del Norte, Serbia, Chipre del Norte; además, en Rusia, Gibraltar e Italia se suspendieron sendos referéndums). Por último, en Oceanía se suspendieron cuatro elecciones locales, Australia, Isla Salomón, Nueva Guinea y Kiribati.

No solo ha sido necesario modificar fechas o protocolos para la jornada electoral. La afectación ha obligado a transformaciones importantes en todas las etapas del proceso electoral, desde el registro de electores, el proceso de selección y registro de candidaturas, también la lógica de las campañas se ha transformado, así como la de la jornada electoral y el proceso de escrutinio. Desde siempre el reto de las autoridades electorales es generar confianza en todos los actores, partidos, candidatos y candidatas, pero principalmente en la ciudadanía, y en la situación extraordinaria del COVID-19 no podía ser diferente.

Uno de los grandes retos es encontrar el curso legal más conveniente para las múltiples modificaciones que se requieren. Hay cuestiones que pueden alterarse mediante decisiones administrativas, otras requieren cambios legales y en algunos casos se han propuesto inclusive modificaciones constitucionales. La forma en la que se procesan estos cambios puede ser muy distinta si el gobierno en turno y la autoridad electoral tienen una amplia base de legitimidad o si, por el contrario, se duda de su neutralidad y se asume que las decisiones que se toman son para favorecer a una u otra fuerza política.

La coyuntura de la pandemia ha sido un catalizador a una vieja discusión en los procesos electorales. ¿Qué se puede automatizar y que no? ¿Qué partes del

---

<sup>2</sup> El documento de IDEA Internacional da cuenta de 15 suspensiones, pero el 27 de abril el Estado de Nueva York también tomó esa decisión.

proceso se pueden hacer de manera remota y cuáles requieren la presencia física de las y los ciudadanos? Para salvar los procesos electorales se están tomando muchas decisiones que en otras circunstancias han sido rechazadas o aceptadas con muchas limitaciones, por ejemplo, la posibilidad de registrarse o votar por vía postal, así como la conveniencia de la urna electrónica o el voto a través de internet.

Los procesos electorales son largos y complejos, están sujetos a calendarios precisos, especialmente en los regímenes presidencialistas donde el cambio de poderes siempre tiene fecha fija y por tanto la flexibilidad es menor. A mayor rigidez de las legislaciones electorales, mayor dificultad para procesar las múltiples decisiones que hay que tomar.

Con respecto al registro de electores la decisión más importante fue si se podía o no hacer por vía remota, y en este caso, si debía hacerse a través de correo postal, por internet o por ambas vías.

Las campañas políticas se han transformado con los cambios en los medios de comunicación, así sucedió con el radio, la televisión, la internet, las redes sociales y las aplicaciones de los teléfonos inteligentes; sin embargo, nunca han renunciado a las reuniones masivas con la gente en espacios públicos. El COVID-19 ha obligado a que los mítines presenciales desaparezcan en los países que han decidido continuar con los procesos electorales, como Corea del Sur que celebró elecciones el 15 de abril y Polonia que las celebrará el 10 de mayo. Con respecto a Corea, nos dice Spinelli (2020) “La campaña electoral fue silenciada debido a las necesidades de distanciamiento social, y se cancelaron las manifestaciones de campaña. Pero los partidos políticos se comunicaron a través de las redes sociales y las aplicaciones telefónica, así como a través de materiales postales tradicionales”.

Los procesos de selección de candidatos también se han visto afectados con independencia de si se trata de primarias cuya forma se decide en los estados, como en Estados Unidos, o si son decisiones de cada partido, como en el caso de El Salvador.

Una buena muestra de la complejidad que enfrentan las autoridades electorales, la encontramos en la serie de decisiones adoptadas en el estado de

Nueva York. La junta electoral estatal canceló las elecciones primarias presidenciales demócratas que estaban programadas para el 23 de junio, sin embargo, no canceló las internas en el ámbito estatal y legislativo. Con esta medida se espera una menor afluencia a los centros de votación lo que tendría menos riesgos sanitarios. Al mismo tiempo el gobernador del estado, Andrew Cuomo, emitió un decreto para habilitar que las elecciones primarias puedan realizarse en su totalidad por vía postal (Milenio, 27 de abril de 2020). Vale anotar que, hasta el 30 de abril, Estados Unidos no ha aplazado las elecciones presidenciales programadas para el 3 de noviembre de 2020, fecha en la que se espera que haya un regreso a la normalidad.

En el caso de El Salvador, cuyas elecciones municipales y legislativas están programadas para el 28 de febrero de 2021, la decisión del Tribunal Supremo Electoral (TSE) fue continuar con los procesos internos, para ello el día 29 de marzo los partidos políticos tenían la obligación de comunicarle fecha y método a utilizar. En principio las elecciones internas de todos los partidos se celebrarán entre el 21 de junio y el 28 de julio de 2020 (FUSADES, 22 de abril 2020: 4-5).

El COVID-19 afecta todas las fases del proceso, especialmente en países con un alto nivel de actividades que requieren contacto personalizado entre autoridades y votantes, pensemos por ejemplo en México, el complejo proceso de selección para los posibles funcionarios de casilla, la visita domiciliar obligada de los capacitadores electorales a las y los ciudadanos que fueron sorteados, la ley obliga a que la capacitación sea presencial, etc.

Así mismo hay que tomar en cuenta que habrá un encarecimiento de los procesos electorales por la afectación inevitable en la oferta de los materiales necesarios, así como los materiales extra que deberán comprarse, tales como alcohol en gel, guantes y mascarillas etc.

Corea del Sur se ha vuelto el caso paradigmático del país que decidió, a pesar de la emergencia, seguir adelante con el proceso electoral que se llevó a cabo el 15 de marzo. La Comisión Nacional Electoral (CNE) tomó una serie de decisiones que hicieron posible esto. De acuerdo con Antonio Spinelli lograron garantizar un entorno seguro y la afluencia de votantes, lejos de ser menor que en otros procesos,

incrementó en 2020.<sup>3</sup> La participación total fue del 66% del padrón electoral. Antes de la pandemia ya se permitía el voto postal, pero en esta ocasión fue promovido activamente por las autoridades electorales. De acuerdo con el mismo artículo el 26.7 por ciento votó de esta manera. La CNE emitió un código de conducta para los electores, los funcionarios de casilla, los policías encargados de la seguridad en las casillas, los representantes de los medios de comunicación e inclusive, los observadores electorales. A decir por los reportes, el protocolo fue cumplido de manera satisfactoria por todos los actores involucrados.

El protocolo para los votantes obligó a los electores a usar máscara mientras estaban esperando su turno para votar; se les tomó la temperatura con termómetros de distancia; quiénes tuvieran una temperatura de 37.5° Celsius o superior eran enviados a casillas especiales a votar; Había que desinfectar las manos con alcohol en gel, el uso de guantes fue obligatorio para funcionarios y electores, estos fueron provistos por la autoridad electoral, así como el contenedor para deshacerse de ellos al salir de la casilla. Era responsabilidad del elector tener su identificación lista al momento de entrar a la casilla. El único momento en el que el elector se descubrió el rostro fue para su identificación.

Para asegurar la transparencia en el proceso, se transmitió vía *streaming* momentos clave del proceso, desde la preparación de la casilla, diversas transmisiones a lo largo del día y se puso énfasis en el momento clave del escrutinio de los votos.

Polonia ha decidido seguir adelante con los comicios programados para el 10 de mayo, sin embargo, el proceso de ajuste y toma de decisiones no ha sido tan terso como en Corea del Sur. El presidente Andrzej Duda (Partido Ley y Justicia PiS por sus siglas en polaco) quién se postula por la reelección busca mantener el proceso electoral; hasta ahora es el favorito en las encuestas (El País, 3 de abril de 2020). Su Viceprimer Ministro, Jaroslaw Gowin, proponía suspender el proceso electoral por dos años y extender el mandato de Duda por el mismo período prohibiéndole la reelección en el 2022. Esta propuesta, que hubiese necesitado de

---

<sup>3</sup> En Corea del Sur se reformó la legislación electoral para bajar la edad de votación a 18 años y este fue el primer proceso en el que impactó la medida, por tanto, podemos suponer que este fue un factor importante en el incremento de la participación electoral.

una reforma constitucional, no sólo fue rechazada, sino que provocó la renuncia de Gowin. El 6 de abril el Congreso polaco pasó una ley para que las elecciones primarias se hicieran exclusivamente por la vía postal. (Infobae, 6 de abril 2020).

República Dominicana cuyas elecciones estaban programadas para el 17 de mayo el 17 de abril, un mes antes, tomó finalmente la decisión de posponer el proceso electoral, la primera vuelta se celebrará el próximo 5 de julio. En caso de requerirse una segunda vuelta, esta se realizará el día 26 de julio. La fecha de toma de posesión del nuevo presidente es el 16 de agosto.

Las elecciones generales de Bolivia, originalmente programadas para el 3 de mayo, que ya tenían el carácter de extraordinarias —y fueron anunciadas por el expresidente Evo Morales después del conflicto electoral que provocó su renuncia en noviembre de 2019— también fueron postergadas. En medio de una gran polarización política, la noche del 30 de abril al 1º de mayo, el Congreso publicó la Ley Electoral que la presidenta provisional, Jeanine Añez, se negó a publicar. Inicialmente, el Tribunal Superior Electoral proponía que las elecciones se fijaran entre el 28 de junio y el 27 de septiembre, sin embargo, lo que publicó el Congreso exige elecciones deban celebrarse en un plazo de 90 días contados a partir del 1 de mayo, es decir, a más tardar el 29 de julio (Infobae, 1 de mayo de 2020).

Mención especial merece el caso de Chile que pospuso el llamado Plebiscito Nacional que habría de celebrarse el pasado 26 de abril y que ahora se realizará hasta el 25 de octubre del 2020. El plebiscito constitucional tiene como objetivo preguntar a la población si se debía convocar o no a un congreso constituyente. El plebiscito nacional fue una exigencia de la izquierda para dar cauce político a las protestas sociales de octubre de 2019. Éstas estallaron después de que se anunciara un incremento en el transporte colectivo, en un contexto de descontento generalizado sobre la política económica y el gobierno del presidente Sebastián Piñera. La izquierda presionó para que se convocara a esta gran consulta popular para determinar si es o no necesario convocar a una Asamblea. La decisión de posponer el plebiscito fue tomada el 19 de marzo con un amplio acuerdo de los 15 partidos políticos, para ello se aprobó una reforma constitucional. Sin embargo, el día 26 de abril (fecha original del plebiscito) Piñera dijo en conferencia de prensa

que podría haber un nuevo aplazamiento forzado por la dimensión de la crisis económica que se espera como consecuencia de la pandemia del COVID-19. (El País, 27 de abril 2020).

Por último, pero no por ello menos importante, habrá que pensar que muchos de los procesos electorales de 2021 también podrán verse afectados; especialmente los latinoamericanos cuyos calendarios electorales son especialmente complejos y rígidos. En México la preparación de las elecciones legislativas debe iniciar en septiembre de 2020, habida cuenta de que el nombramiento de cuatro consejeros electorales que debieron haber sido nombrados por el Congreso de la Unión antes del 4 de abril quedó suspendido (véase a Guadalupe Salmorán). En Perú, donde deberán celebrarse elecciones presidenciales para que quien resulte electo tome posesión el 28 de julio de 2021, es imperioso organizar una elección general a tres vueltas entre octubre de 2020 y mayo del 2021. Recordemos que en ese país la ciudadanía puede ser convocada hasta en tres oportunidades: en las primarias (que son de carácter general y obligatorio) y en las dos vueltas electorales previstas constitucionalmente. Ahora mismo se discute si es mejor suspender las primarias e ir directamente a la primera vuelta.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) junto con la Unión Interamericana de Organismos Electorales publicó la guía *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para la celebración de elecciones en contexto de una crisis sanitaria*. En ella se hacen una serie de recomendaciones prácticas a partir de la preocupación que deben acometer las autoridades electorales a fin de que no se ponga en riesgo a la población por ir a votar, ni al proceso por la desconfianza de los electores o el abstencionismo. Se hacen sugerencias muy puntuales para cada etapa del proceso, desde cómo proteger al personal de los institutos electorales o sus equivalentes, a los funcionarios de las mesas de votación o casillas y, desde luego, a las y los electores.

La comunicación en estos casos es crucial para incrementar la confianza de todos los actores. Se debe tomar en cuenta cómo acondicionar la estrategia de

capacitación y considerar la posibilidad de que personal del sector salud desarrolle un módulo de capacitación sobre las medidas de protección personal, así como de los protocolos para desinfectar los espacios de votación. Además, deberá determinarse qué tipo de señalización será necesaria y costearse la provisión de los materiales extra. Las modalidades y ajustes al escrutinio y transmisión de resultados. En todo esto deberá valorarse el mejor aprovechamiento de las nuevas tecnologías.

En conclusión, todos los países que tenían programadas elecciones para el 2020 han tenido que tomar medidas para proteger los procesos electorales y con ello la democracia. La aceptación de las medidas extraordinarias depende, en gran parte, de las formas elegidas para tomarlas y de la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, en general, y de las autoridades electorales, en particular. El escenario político es cambiante y quizá hoy mucho más volátil que con antelación. 2019 fue un año de importantes conflictos políticos en América Latina, como en los casos de Chile y Bolivia, por hablar sólo de los dos ejemplos más relevantes. El COVID-19 puede generar mayores complicaciones, especialmente si las soluciones encontradas se perciben como una imposición y agudizan la polarización política preexistente.

No existe una solución única. Frente a la inusitada situación, algunos países han decidido seguir adelante con el (los) proceso(s) electorales y otros en cambio prefirieron suspenderlos o posponerlos, en algunos casos se fijaron fechas, en otros quedaron pendientes para el futuro. Lo que es una realidad es que el COVID-19 no ha dejado intocado ningún ámbito de la vida pública o privada. Quizá nuestro mayor reto será reconstruir una nueva normalidad que favorezca al Estado democrático de derecho, y eso, no está garantizado per se.

## COVID-19, EL CONGRESO Y EL INE

Guadalupe SALMORÁN VILLAR<sup>1</sup>

La emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19 (o SARS-CoV-2) ha traído importantes consecuencias en la vida política de muchos países. No sólo ha provocado el aplazamiento de las elecciones (nacionales y subnacionales) y otros ejercicios participativos en varias partes del mundo (véase a María Marván). El manejo de la pandemia por parte de la clase política puede, incluso, influir o alterar la vida democrática de naciones enteras (consúltese a Flavia Freidenberg).

Es importante señalar desde ahora que “emergencia sanitaria” no quiere decir interrupción democrática. Si bien es necesario que las autoridades del Estado adopten las medidas necesarias para afrontar la situación de emergencia, deben hacerlo respetando los parámetros constitucionales y legales que garanticen la vigencia de la democracia y los derechos fundamentales, durante y después de la pandemia.

En México, desde finales de marzo, la administración pública federal ha tomado una cuantiosa serie de decisiones sanitarias, económicas, fiscales y políticas para hacerle frente al “estado de emergencia” en el país (declarado de conformidad con el artículo 73 constitucional, fracción XVI y los artículos 181-184 de la Ley General de Salud)<sup>2</sup>. De manera inusitada, los órganos legislativo y judicial de los tres órdenes de gobierno dejaron de funcionar con regularidad en todo el territorio mexicano: en aras de asegurar el distanciamiento social necesario para evitar la propagación de la enfermedad, las magistraturas —incluyendo a los

---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> De manera concurrente, las entidades federativas han tomado un conjunto variopinto de determinaciones extraordinarias (mediante decretos, acuerdos y planes enteros) para enfrentar la crisis sanitaria: medidas sanitarias, fiscales y económicas, pero también modificaciones al gasto público y hasta la restricción de ciertos derechos como las libertades de tránsito y de reunión. Para una visión general sobre las tensiones entre las acciones de los distintos órdenes de gobierno a raíz de la pandemia, consúltese el volumen “Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo” de la serie de *Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional*, coordinada por Nuria González Martín, y editada por el IJJ-UNAM. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/153>.



órganos de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— suspendieron temporalmente la celebración de reuniones y audiencias presenciales. Algo similar sucedió con el Congreso de la Unión y las asambleas legislativas de las entidades federativas, pero también con los órganos constitucionales autónomos, entre los que destacan la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) y el Instituto Nacional Electoral (INE).

Sin embargo, en un Estado constitucional y democrático es inadmisibles que los poderes de decisión pública, con excepción del ejecutivo, permanezcan en cuarentena. Por lo mismo, los primeros han optado por formas remotas de comunicación que les permite deliberar y proseguir con las funciones que tienen encomendadas por mandato constitucional<sup>3</sup>.

Debido a la contingencia sanitaria, desde finales de marzo, el Congreso de la Unión acordó suspender sus sesiones ordinarias de manera indefinida y propuso a las personas que integrarían la Comisión Permanente (compuesta por 37 legisladores: 19 diputaciones y 18 senadurías) encargada de atender los asuntos legislativos durante los recesos del Congreso (a partir del primero de mayo del presente año). Lo anterior no significa que la Cámara de Diputados y el Senado hayan interrumpido completamente sus labores; los legisladores pueden reunirse de manera presencial si se requiere tomar alguna determinación de carácter prioritario relacionada con la emergencia. Así ha acontecido, por ejemplo, para instalar la Comisión Permanente, pero también para la aprobación del dictamen de la “Ley de Amnistía” propuesta por el Presidente de la República, que busca dejar en libertad aquellas personas sentenciadas por algunos delitos menores y/o en

---

<sup>3</sup> Los ministros de la SCJN han acordado sesionar de manera virtual y establecieron la vía remota para el trabajo del personal de la Corte. El Consejo de la Judicatura Federal (CJF) acordó mantener guardias para casos urgentes, privilegió el trabajo a distancia con herramientas electrónicas y autorizó a los jueces realizar videoconferencias en tiempo real para desahogar audiencias de carácter urgente en materia penal. Por su parte, los órganos de dirección del INE han privilegiado sesionar de manera virtual. Por último, la Sala Superior del TEPJF, después de acordar sesiones por correo electrónico, decidió auxiliarse de la tecnología digital para sesionar mediante videoconferencias. Sobre este tema invito a leer las opiniones de Karolina Gilas, Javier Martín Reyes y Juan Jesús Garza Onofre en este mismo volumen.

condiciones de vulnerabilidad, con el fin de contribuir a descongestionar los centros penitenciarios y aminorar el contagio de COVID-19 en las cárceles. Asimismo, los órganos directivos y grupos parlamentarios de ambas Cámaras han celebrado algunas reuniones de trabajo, y las comisiones legislativas continúan operando vía remota.

No obstante, ninguna de esas instancias es equivalente o puede suplir las atribuciones propias y exclusivas de la asamblea; aquellas carecen de la capacidad decisoria que le corresponde al pleno y a cada una de las Cámaras, según sea el caso. Tan es así que, con la cancelación de las sesiones presenciales, se suspendieron también los plazos y términos de los asuntos en curso del órgano legislativo (puntos de acuerdo, dictaminaciones de iniciativas, minutas, convocatorias, atención a solicitudes de información, etc.).

Durante el estado de emergencia, el Congreso no puede limitarse a tener una posición reactiva a los proyectos de ley presentados por quien originariamente desempeña la función *ejecutiva*. El Congreso no puede declinar a ser la sede donde se procesan las decisiones colectivas. Es de vital importancia que los congresistas cuenten con una agenda legislativa propia. En una democracia constitucional, la producción de las normas generales debe estar a cargo de un órgano *colegiado, deliberativo y representativo* como lo es la asamblea (o parlamento). Si bien es cierto que bajo de determinadas condiciones el titular del ejecutivo puede ejercer poderes legislativos excepcionales (mediante decretos con fuerza de ley) para que ello ocurra es imprescindible que exista una declaratoria formal de “estado de excepción” emitida por el Presidente que, *necesariamente*, debe ser aprobada por el Congreso de la Unión (de acuerdo con el artículo 29 constitucional). Pero, por ahora, en México no ha ocurrido una situación semejante<sup>4</sup>.

El papel del Congreso no sólo es crucial para el mantenimiento de la democracia. De su funcionamiento habitual depende, además, la vigencia misma del sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*), esto es, de aquel arreglo constitucional concebido como un remedio para que, según la fórmula de

---

<sup>4</sup> Sobre las implicaciones jurídicas del “estado de emergencia” en contraste con otros supuestos constitucionales recomiendo el trabajo de Daniel Barceló en el volumen citado en la primera nota de este trabajo.

Montesquieu, “el poder frene al poder”. Ambas Cámaras del órgano legislativo ejercen un abanico amplio de facultades capaces de influir o condicionar significativamente el funcionamiento de otros órganos del Estado.

Un ejemplo paradigmático de ese fenómeno es la decisión tomada por la Cámara de Diputados de suspender indefinidamente el proceso de renovación parcial del Consejo General del INE que arrancó a mediados de febrero de 2020 y cuyo desenlace estaba previsto para el pasado 2 de abril. La decisión fue aprobada en sede legislativa por la mayoría de 270 votos, en ausencia de las diputaciones de los partidos minoritarios, el PAN, PRD y PRI.

La renovación del Consejo General del INE es un proceso complejo en el que intervienen distintos actores. Nada menos la Cámara de Diputados, junto a la CNDH y el INAI, designan al grupo de expertos que integran el Comité Técnico de Evaluación<sup>5</sup> quien, a su vez, tiene la doble misión de determinar los criterios para examinar y seleccionar los mejores perfiles que serán sometidos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados para su votación final<sup>6</sup>.

Sin embargo, ante la causa de fuerza mayor provocada por la pandemia COVID-19, la Cámara Baja decidió interrumpir los plazos “hasta que existan las condiciones necesarias” para proseguir con las fases establecidas en la convocatoria. El proceso actual se detuvo a medio camino en una de sus etapas más trascendentales: la realización de las entrevistas por parte del Comité Técnico a las 60 personas (30 mujeres y 30 hombres) que han obtenido las calificaciones más sobresalientes. Se trata de un momento decisivo, ya que con dicho ejercicio el Comité Técnico puede formular preguntas-clave que contribuyan a moldear una idea más completa sobre el *expertise* de los y las aspirantes. Una vez celebradas las entrevistas concluye la etapa de evaluación técnica por parte del Comité y se transita a la fase propiamente política.

---

<sup>5</sup> Tal órgano está conformado por siete personas de prestigio reconocido: dos las propone el INAI, dos la CNDH y tres por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. En esta ocasión el Comité Técnico de Evaluación quedó integrado por José Roldán Xopa, Ana Laura Magaloni, John Ackerman, Sara Lovera, Silvia Giorguli, Blanca Reredia y Diego Valadés.

<sup>6</sup> Artículo 41, Base V, apartado A, párrafo quinto, incisos a) al e) de la Constitución federal.

La decisión de la Cámara de Diputados ha dejado incierta la fecha de reanudación del proceso de renovación del Consejo General. Hasta ahora, ni las personas participantes en la convocatoria ni la ciudadanía entera tenemos certeza alguna sobre las medidas que el órgano legislativo vaya a tomar para llevar a buen puerto el procedimiento en curso.

Ahora bien, la determinación de la Cámara de Diputados no sólo condiciona en sí misma la suerte del proceso de selección de las y los nuevos Consejeros, también repercute en la operación actual del máximo órgano de dirección del INE. Después de la salida de cuatro de sus elementos, a inicios de abril, el Consejo General se ha visto obligado a funcionar con sólo siete integrantes<sup>7</sup>. Ha tenido que modificar, de manera extraordinaria, la integración de sus comisiones (permanentes y temporales) —órganos auxiliares que facilitan el proceso decisional del Consejo— hasta la incorporación de las cuatro consejerías vacantes. Además, el Consejo General estaría imposibilitado para tomar aquellas decisiones que requieren de la mayoría calificada de todos sus integrantes, como en el caso de su facultad de atracción reconocida constitucionalmente<sup>8</sup>.

El Consejo General del INE desempeña un papel de gran relevancia en la política nacional. Dicho órgano tiene a su cargo la correcta ejecución de los procesos electorales federales y locales y, en general, es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. No es temerario afirmar que de sus actuaciones depende, en gran medida, el sostenimiento mismo del régimen democrático en todo el país. Por ello, es imprescindible que el Consejo General cuente con los recursos humanos necesarios para el desempeño cabal de sus funciones constitucionales<sup>9</sup>.

Una de las justificaciones ofrecidas por la Cámara de Diputados para no proseguir con la renovación parcial del INE es el acuerdo de la Suprema Corte de suspender sus actividades jurisdiccionales (ampliado hasta el 31 de mayo de 2020).

---

<sup>7</sup> Los consejeros Marco Baños, Enrique Andrade, Pamela San Martín y Benito Nacif concluyeron sus encargos el pasado 3 de abril de 2020.

<sup>8</sup> Artículos 41, tercer párrafo, base V, apartados A, primero y segundo párrafos, y C, segundo párrafo, inciso c.

<sup>9</sup> Para profundizar sobre algunas de las medidas adoptadas por el INE ante la pandemia invito a leer la opinión de Luis Salgado y Guadalupe Salmorán en este mismo volumen.

En tanto que dicho órgano jurisdiccional estaría imposibilitado para intervenir en aquel supuesto extremo establecido en la carta magna que reclama la participación de la Corte en el proceso de designación del Consejo General. No se olvide que, en caso de que la Cámara de Diputados no llegue a un consenso dentro de los plazos constitucionales, la SCJN tiene la facultad de nombrar a quien ocupará el cargo de Consejero Electoral mediante la insaculación de una lista conformada por el Comité de Evaluación.

Sin embargo, recientemente la Corte ha reanudado parcialmente sus labores. Desde hace un par de semanas, el pleno y las salas de la SCJN celebran sesiones a distancia. Por lo que resulta razonable pensar que el Congreso en un futuro cercano deba continuar con el proceso de designación de los miembros faltantes del Consejo General, actuando las adecuaciones reglamentarias necesarias y asistiéndose de la innovación tecnológica que permita el trabajo legislativo virtual.

Al mismo tiempo que adopta las medidas necesarias para salvaguardar la vida, salud e integridad de la ciudadanía, la Cámara de Diputados está obligada a garantizar un proceso de selección abierto, transparente y confiable. El recurso a las tecnologías de la información y comunicación puede contribuir a garantizar los principios de máxima publicidad y parlamento abierto que deben caracterizar a todo el procedimiento: el Comité Técnico puede realizar las entrevistas vía remota a las candidaturas, y éstas ser transmitidas, como sucede siempre, en el Canal del Congreso y otras plataformas digitales. Con ayuda de esas herramientas, la Junta de Coordinación Política puede sesionar con el fin de construir acuerdos y, eventualmente, el pleno de la Cámara de Diputados podría reunirse (como ya lo ha hecho el Senado) para consensuar los nombres de las cuatro personas que se incorporarán al órgano máximo de dirección del INE.

El diseño actual de la renovación del Consejo General no es un producto anónimo e involuntario, es el resultado de una historia larga de experiencias acumuladas, de pruebas y errores que han intentado subsanarse desde que dejamos atrás nuestro pasado autoritario. No es casual la meticulosidad con que están regulados los requisitos, reglas, criterios de evaluación y etapas del procesamiento decisional en las normas constitucionales y legales. Pero las normas

no pueden garantizar en sí mismas un proceso y resultados legítimos y confiables. Es necesario que aquellas sean aplicadas correctamente por una clase política responsable, en un contexto de observancia crítica por parte de la ciudadanía.

La designación de los consejeros es un asunto de interés nacional. De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión depende que de ése proceso el árbitro electoral nacional salga fortalecido y no sea, por el contrario, una fuente más de controversia, descalificación política y erosión de nuestra.

## EMERGENCIA SANITARIA Y LA SUSPENSIÓN DE ELECCIONES EN COAHUILA E HIDALGO

Luis SALGADO RODRÍGUEZ<sup>1</sup>  
Guadalupe SALMORÁN VILLAR<sup>2</sup>

En el contexto actual con motivo de la pandemia COVID-19 (o SARS-CoV2) el Instituto Nacional Electoral (INE) ha emitido diversos acuerdos con la intención de proseguir con los procedimientos que están bajo su responsabilidad, garantizando el pleno respeto a los derechos de salud y político-electorales de la ciudadanía.

Por su propia naturaleza muchas de las actividades electorales requieren del contacto cercano de la ciudadanía y la realización de eventos públicos, por lo que la autoridad ha tenido que reflexionar sobre la factibilidad de mantener firmes los plazos y calendarios de las elecciones venideras. Nos referimos a los dos ejercicios participativos locales de este año, pero también a los preparativos del proceso federal intermedio, cuyo arranque está programado para septiembre próximo, y a los 32 procesos locales de elecciones concurrentes de 2021.

A raíz de la emergencia sanitaria declarada en el país, el INE tomó la decisión histórica de posponer las elecciones ordinarias en Coahuila e Hidalgo, previstas para el próximo 7 de junio de 2020, mediante las que se renovarían el congreso local y las presidencias municipales, respectivamente<sup>3</sup>.

En las líneas que siguen esbozamos los sucesos que llevaron al INE a adoptar esa determinación, cuáles fueron sus argumentos centrales, los efectos de la resolución y lo que podemos esperar en los siguientes meses. Para finalizar con un par de consideraciones sobre el tema.

### **El contexto**

El 17 de marzo la Junta General Ejecutiva aprobó las medidas preventivas y de actuación necesarias para salvaguardar la salud del personal de Instituto, con

---

<sup>1</sup> Asesor de la Presidencia del Instituto Nacional Electoral.

<sup>2</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>3</sup> <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2020/>.

motivo de la pandemia (INE/JGE34/2020). Ése fue el primer momento en que el INE valoró la continuidad de los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo. En ese entonces, la Junta General determinó proseguir con las actividades de organización y preparación de los comicios locales, con el auxilio de las facilidades ofrecidas por los titulares de cada una de las direcciones, Unidades Técnicas y órganos desconcentrados, a fin de trabajar con el personal mínimo e indispensable, se implementaran guardias para los casos urgentes y se permitieran algunas labores vía remota.

Sin embargo, el escenario cambió cuando, el 31 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud acordó las acciones extraordinarias a implementar por los sectores público y privado, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la sociedad, comenzando por la cancelación de las actividades no esenciales y reuniones sociales en todo el territorio nacional<sup>4</sup>. El acuerdo de la Secretaría de Salud no estableció medidas específicas en materia electoral, pero sí algunos parámetros aplicables para el desarrollo de las elecciones programadas para el año 2020.

Ante ese panorama, el Consejo General del INE, como autoridad rectora del sistema nacional electoral, decidió suspender temporalmente los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo hasta que se restablezcan las condiciones sanitarias que permitan su correcto desarrollo<sup>5</sup>. La decisión fue tomada en una sesión virtual, celebrada el primero de abril, por votación unánime de los (todavía) once integrantes del Consejo General, y contó con el respaldo de todos los partidos con representación en dicho órgano colegiado. Adviértase que ésta es una de esas atribuciones del Consejo General que requiere de la mayoría calificada (de cuando menos ocho votos de) de sus integrantes. Algo que hubiese sido imposible actualmente con la integración parcial del Consejo, a causa de la interrupción del

---

<sup>4</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020).

<sup>5</sup> Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV2. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591208&fecha=06/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591208&fecha=06/04/2020).



proceso para elegir a las cuatro consejerías vacantes a finales de marzo (véase a Guadalupe Salmorán).

Los procesos locales se detuvieron en la fase de intercampana, cuando aún estaba pendiente el registro de candidaturas<sup>6</sup>. La suspensión implica, además de la postergación de la jornada electoral del 7 de junio, el aplazamiento de todas las actividades relacionadas, como el registro de candidaturas y la realización de las campañas. Pero también, la cancelación de la distribución de tiempos de radio y televisión, y la interrupción de las labores de auditoría y fiscalización de las precampañas en los dos estados.

### **La decisión del INE**

El Consejo General del INE motivó su resolución a partir de dos argumentos centrales: su papel en el sistema nacional electoral y el impacto en las elecciones de las circunstancias extraordinarias ocasionadas por la pandemia.

El Consejo General decidió postergar las elecciones en Coahuila e Hidalgo a través de su facultad de atracción reconocida constitucionalmente<sup>7</sup>. Recordemos que la reforma electoral de 2014 estableció una nueva distribución de competencias entre la autoridad nacional y las autoridades locales, dotando de un papel preponderante al INE facultándolo para asumir, delegar o atraer actividades de los organismos públicos locales electorales (OPLE). No es la primera vez que el INE ejerce la facultad de atracción para introducir cambios al calendario electoral. Se tiene como antecedente la modificación de plazos para la conclusión del periodo de precampañas y las fechas de aprobación de candidaturas en el proceso electoral concurrente 2018 (véase el expediente SUP-RAP-605/2017). En ese caso, el TEPJF reconoció la posibilidad de que el Consejo General del INE intervenga en la calendarización —y en su caso, haga los ajustes necesarios, siempre que estén justificados— de las diversas etapas del proceso electoral.

---

<sup>6</sup> Los plazos de registro de candidaturas eran en Hidalgo del 3 al 8 de abril y en Coahuila del 15 al 19 de abril.

<sup>7</sup> Artículos 41, tercer párrafo, base V, apartados A, primero y segundo párrafos, y C, segundo párrafo, inciso c.

En segundo lugar, el Instituto sustentó su actuación en las circunstancias excepcionales impuestas por la emergencia sanitaria COVID-19. Al ser la máxima autoridad administrativa en materia electoral, corresponde al INE tomar las medidas necesarias para garantizar el correcto desarrollo de las elecciones sin poner en riesgo la salud e integridad de las personas<sup>8</sup>.

De acuerdo con el máximo órgano de dirección del INE, actualmente no existen las condiciones materiales para realizar todas y cada una de las actividades propias de la contienda electoral, en tanto que suelen implicar grandes movilizaciones y concentraciones de gente. Piénsese nada menos en las acciones propiamente proselitistas de los partidos y candidaturas: mítines, actos de campaña, reuniones y asambleas partidarias para la selección de candidaturas y la organización de eventos públicos para interactuar con la ciudadanía. Lo mismo sucede con los trabajos preparativos de la jornada electoral, muchas de esas actuaciones requieren de la presencia física de los funcionarios electorales y de los ciudadanos de a pie directamente involucrados en la organización de las elecciones, por ejemplo, por lo que hace la capacitación de las personas para fungir como funcionarios de casilla, la realización de los simulacros correspondientes, la conformación y distribución de los paquetes electorales, la integración de los consejos municipales electorales, etcétera. Proseguir y ordenar todas esas interacciones habría ido en contra de las medidas de distanciamiento social tomadas por las autoridades sanitarias para evitar, en la medida de lo posible, los contagios y propagación del virus entre la sociedad. En suma, la determinación del Consejo General es una medida excepcional que priorizó al derecho a la salud, al ser éste una condición necesaria para el ejercicio libre y pleno de los derechos político-electorales.

Hacia adelante, el Consejo General deberá determinar cuándo se reanudarán las actividades inherentes al desarrollo de los comicios y establecer una nueva fecha para la realización de la jornada electoral, a partir de la información que proporcione las autoridades sanitarias, la Secretaría de Salud y el Consejo General de Salubridad. No obstante, ello no quiere decir que el Consejo General supla las

---

<sup>8</sup> Así lo había señalado en el Acuerdo INE/CG82/2020.

funciones de las autoridades locales. Para definir del nuevo calendario electoral en Hidalgo y Coahuila, el Consejo General deberá colaborar y coordinarse con las autoridades administrativas y jurisdiccionales a nivel federal y estatal (los respectivos OPLE, el TEPJF, los tribunales electorales locales) así como los Congresos de dichas entidades federativas (INE/CG83/2020). El Instituto deberá garantizar en todo momento el respeto de los plazos para la realización de las etapas pendientes de los procesos electorales locales: realización de las campañas, la celebración de la jornada electoral, el desahogo de las impugnaciones y la instalación oportuna de los órganos electos. Al momento, se prevé que las elecciones en Coahuila e Hidalgo podrían llevarse a cabo a finales del mes de julio y principios de agosto del presente año, siempre y cuando lo permitan las condiciones sanitarias y las medidas de emergencia.

No se pierda de vista que las alcaldías de los ayuntamientos de Hidalgo deben tomar posesión el cinco de septiembre de 2020. Pero, en caso de que el proceso electoral no esté concluido para esa fecha, la propia constitución estatal prevé que el Congreso en funciones designe a los consejos municipales para que asuman el encargo durante la vacancia temporal. En el proceso de Coahuila aún hay un plazo mayor de actuación, ya que las nuevas diputaciones elegidas para integrar el Congreso local deben tomar posesión hasta el primero de enero del 2021.

### **Notas conclusivas**

La decisión del Consejo General del INE es inédita y de gran relevancia política. Por primera vez en la historia de México se posponen elecciones por razones de salubridad. Mediante dicho acuerdo, el INE ha intentado armonizar el ejercicio de los derechos político-electorales con el aseguramiento del derecho a la salud de las personas. En consonancia con el mandato constitucional, introducido con la reforma de derechos humanos de 2011, según el cual todas las autoridades en el ámbito de sus competencias —incluida la máxima autoridad administrativa en materia electoral— están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La democracia es un conjunto de reglas procedimentales que se fundamenta, a su vez, en un núcleo básico de derechos humanos, no sólo de carácter político y de libertad, necesita también de algunos otros derechos sociales para funcionar sin distorsiones o apariencias. Como ha sido evidenciado por el propio Consejo, existe una íntima relación entre unos y otros: el derecho a la salud constituye una *precondición social* imprescindible para que la ciudadanía pueda expresarse políticamente de manera libre y voluntaria.

La suspensión temporal los comicios en Hidalgo y Coahuila es, además, una determinación respetuosa de las medidas extraordinarias decretadas por las autoridades sanitarias en atención a la pandemia COVID-19, y que son, conviene recordarlo, vinculantes para todas las autoridades del Estado mexicano. Haber hecho procedido contrariamente, no sólo habría constituido un desacato a la medida preventiva de aislamiento social, habría puesto en riesgo la salud, e incluso la vida, de la población de dichas entidades federativas y del personal de las autoridades electorales, nacional y locales. Proseguir con los comicios como si no se viviera una emergencia sanitaria en todo el país habría puesto a la ciudadanía en el dilema absurdo de tener que decidir entre resguardarse en sus hogares o salir a la calle para participar en las elecciones.

Ahora bien, sería un error reducir los procesos electorales al día en que la ciudadanía emite sus votos. Como hemos visto, hay una gran cantidad de actividades “tras bambalinas” que deben realizarse para asegurar que el juego democrático se desarrolle correctamente. Las elecciones son procesos complejos, constituidos por una serie de acciones y etapas concatenadas que reclaman la participación y el desplazamiento de un sinnúmero de personas, imposibles de garantizar plenamente en los tiempos que corren. Sin embargo, eso no quiere decir que el INE no deba seguir operando aquellas actividades que pueden realizarse vía remota con la ayuda de las innovaciones tecnológicas, y en coordinación con las demás autoridades del Estado.

La decisión de postergar los comicios locales en Coahuila e Hidalgo por parte del INE no puede ser considerada un caso aislado, ni mucho menos único a nivel mundial. Otros varios países han optado por aplazar elecciones a nivel nacional,

regional y local, inicialmente programadas para este año, hasta que se restablezcan las condiciones de seguridad sanitaria. La lista es demasiado larga. El Consejo General del INE hizo referencia a los procesos electorales en España (para renovar los parlamentos de Galicia y del País Vasco), Paraguay (para elegir intendentes y miembros de juntas municipales) y los comicios parlamentarios y presidenciales en Etiopía (para un panorama general consúltese a María Marván).

Sin embargo, en nuestro país ni la constitución ni las leyes ordinarias regulan expresamente los alcances de las facultades en manos de las autoridades electorales en casos de fuerza mayor, como en el que nos encontramos actualmente a raíz de la declaratoria de emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19 (de conformidad con el artículo 73, fracción XVI constitucional). En nombre de la certeza jurídica, lo más conveniente sería subsanar esta imprevisión por parte del poder legislativo.

La pandemia ha traído nuevos retos para las instituciones del Estado. Tales circunstancias demandan que las autoridades electorales (a nivel nacional, federal y locales) tengan capacidad de respuesta y, sobre todo, capacidad de resiliencia. Es necesario que aquellas sepan adaptarse para superar los infortunios o imprevistos, pero siempre en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, y teniendo como principio rector el respeto y garantía de los derechos fundamentales. Consideramos que en esta ocasión el Consejo General del INE cumplió con el cometido

# EL ACCESO A LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS TIEMPOS DEL CORONAVIRUS

Karolina M. GILAS<sup>1</sup>

## I. Introducción

El brote pandémico de COVID-19 que surgió en China a finales de 2019 cambió nuestro mundo y nuestras vidas. Todo tipo de actividades que hasta ahora habíamos desarrollado de manera cotidiana se han visto afectadas por la necesidad de mantener el distanciamiento social: una gran parte de ellas fueron suspendidas, algunas se tratan de desarrollar con el uso de las tecnologías y solo las actividades esenciales se mantienen (casi) intactas. Los individuos, las empresas y las instituciones nos enfrentamos a la difícil decisión que implica definir cuáles de las actividades, procesos o servicios son esenciales para mantener la sociedad en pie.

Más allá de cualquier duda entre las actividades esenciales del Estado está la impartición de justicia. Frente a la pandemia, los conflictos sociales y la necesidad de recurrir a la protección de la ley no cesan. Por el contrario, en ocasiones incrementan, como puede ser el caso de las mujeres víctimas de violencia familiar, cuya situación se ve agravada por las medidas de distanciamiento social que les impiden emplear a las estrategias usuales de protección o evasión, como podrían ser recurrir a los familiares o amigos o enviar a sus hijos e hijas a jugar fuera de la casa cuando las cosas empeoran. Tal puede ser el caso de las personas que requieran protección de justicia ante las decisiones gubernamentales que restringen libertades o implican una intromisión en la vida privada. También puede ser la situación de migrantes, refugiados, indígenas, personas privadas de la libertad, personas con discapacidad, mujeres y menores de edad.

Las crisis ponen en peligro los derechos de todas las personas. La humanidad en general y las personas en lo individual sufriremos, en mayor o menor medida, sus consecuencias. Pero las afectaciones y consecuencias de la pandemia

---

<sup>1</sup> Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

en las personas son muy diferentes, pues esta crisis agrava a la pobreza, exclusión, desigualdad y discriminación. El COVID-19 amplía las brechas en el ejercicio de los derechos a la salud, a la educación, al trabajo y, por supuesto, al acceso a la justicia. El ensanchamiento de estas brechas hace aún más difícil la tarea de garantizar el acceso a la justicia para toda la población y, al mismo tiempo, es indispensable tratar de evitar los atropellos de los derechos de los más vulnerables y el agravamiento de las desigualdades sociales.

Uno de los ámbitos del Derecho que ha sido afectado por la crisis sanitaria es la justicia electoral. La pandemia ha obligado a posponer algunos procesos relacionados con la función electoral (designación de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, procesos electorales en Coahuila e Hidalgo) y ha obligado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los tribunales electorales estatales a realizar ajustes en sus dinámicas laborales. Las suspensiones de los procesos y la continuidad del ejercicio de la política significan que seguirán surgiendo cuestiones que requieran de pronunciamiento de las autoridades electorales jurisdiccionales acerca de la validez de algunas medidas y acerca de diversos asuntos que pueden tener impacto en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas o que afecten el desarrollo de los futuros comicios.

Este texto pretende analizar el reto al que se enfrentan los tribunales electorales, evaluar los mecanismos implementados en México para dar continuidad a la impartición de justicia y reflexionar sobre las oportunidades de que la actual crisis sanitaria brinda para lograr la mejora en el acceso y el ejercicio de la justicia.

## **II. La justicia global frente a la pandemia**

Las dificultades en garantizar el acceso a la justicia no son exclusivas de México ni de la materia electoral. Alrededor del mundo los sistemas de impartición de justicia se están enfrentando a similares dificultades en mantener su actividad y proveer los servicios a la población. Lo que une a los impartidores de justicia del mundo en esta crisis, a pesar de la gran diversidad de los sistemas judiciales, es la veta tradicionalista de los jueces y abogados y su dependencia del papel. Prácticamente

en todo el mundo los procedimientos judiciales siguen operando bajo las reglas y procesos tradicionales, basándose en dos elementos fundamentales: revisión de los documentos y audiencias presenciales. Si bien es natural que el Poder Judicial sea conservador en muchos aspectos, en la situación actual el apego a los procedimientos tradicionales se convierte en una desventaja.

Ante la necesidad del distanciamiento social, las cortes y los tribunales de todo el mundo están explorando rutas y mecanismos para garantizar la continuidad de su labor. El abanico de soluciones que implementan es muy amplio, y va desde el mantenimiento de los servicios básicos, fortalecimiento de la colaboración con otras instituciones, provisión de asesoría legal a distancia (por teléfono y en línea), tránsito a la impartición de la justicia a través de las herramientas virtuales o fomento de las medidas alternativas de solución de conflictos.<sup>2</sup>

Por ejemplo, en Canadá, el Ministerio de Justicia de la provincia de Quebec mantuvo vigentes solamente algunos de los procedimientos que se seguirán llevando a cabo de forma presencial, aunque sin el público, y recomendó la presentación de las demandas por correo electrónico, así como la celebración de las sesiones de mediación por videoconferencia.<sup>3</sup> En Reino Unido, la Judicatura emitió una serie de protocolos que regulan las audiencias virtuales para la justicia civil y familiar, así como medidas especiales para la justicia penal y celebración de los juicios con participación del jurado.<sup>4</sup> Las medidas virtuales permiten la utilización de diversos medios (teléfono, videoconferencias), con lo que garantizan la participación de las partes y la transparencia de los procesos que deben ser registrados y archivados. Asimismo, en el Reino Unido se ha celebrado su primer juicio desarrollado exclusivamente en línea, para decidir sobre el tratamiento médico de alimentación asistida para un paciente senil.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Fair Trials. Covid-19 Justice Project. Disponible en: <https://www.fairtrials.org/covid19justice> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 12:11 hs.].

<sup>3</sup> *Coronavirus* (COVID-19): Justice system measures. Disponible en: <https://www.justice.gouv.qc.ca/en/coronavirus/> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 8:37 hs.].

<sup>4</sup> Courts and Tribunals Judiciary. *Coronavirus* (COVID-19) advice and guidance. Disponible en: [https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/?utm\\_source=Announcements&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=External%20COVID%20page](https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/?utm_source=Announcements&utm_medium=banner&utm_campaign=External%20COVID%20page) [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 10:29 hs.].

<sup>5</sup> Baski, Catherine. "Pioneering Skype trial 'went without a hitch', says judge", publicado en Law Gazette el 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lawgazette.co.uk/practice/pioneering->



En la región, diferentes países también están transitando hacia el teletrabajo y otros mecanismos similares. En Argentina, a partir del 27 de abril de 2020, el Poder Judicial está trabajando a distancia y a la brevedad concluirá la implementación del expediente digital.<sup>6</sup> En Chile, desde inicios de abril de 2020, el Poder Judicial atiende los casos vía remota, limitando las actuaciones presenciales a los casos de excepción.<sup>7</sup> Similar fue la respuesta del Poder Judicial de Perú, donde se transitó a la presentación y atención de los asuntos por la vía remota en lo que dura la emergencia sanitaria (con excepción de los trámites iniciados antes de la cuarentena, ya que no se cuenta con un sistema digital de expedientes judiciales).<sup>8</sup>

### **III. La justicia electoral mexicana: resistencias e insuficiencias**

Desde el 18 de marzo se suspendieron las actividades de la justicia federal, así como los plazos y términos procesales, y se estableció guardias para la atención de los asuntos urgentes. Esta decisión fue emulada por la mayoría de los poderes judiciales de los estados.

En México existen enormes diferencias entre los poderes judiciales estatales, pues algunos desde hace tiempo cuentan con los mecanismos digitales como el expediente electrónico que permite consultar la información y/o promover las demandas en línea (como en Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Nuevo León o Tamaulipas). Algunos de estos sistemas presentan limitantes, como es contar con una firma electrónica o registro previo cuya obtención requiere de un trámite. En algunos casos (Estado de México) se ha habilitado un mecanismo virtual para realizar este trámite. Algunos poderes judiciales estatales están

---

skype-trial-went-without-a-hitch-says-judge/5103698.article [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 12:21 hs.].

<sup>6</sup> Caram, Sofía. “Cuarentena: la Justicia se prepara para funcionar de manera remota”, publicado en *Página 12* el 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/260897-cuarentena-la-justicia-se-prepara-para-funcionar-de-manera-r> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 12:41 hs.].

<sup>7</sup> Acta N° 53-2020 que regula el funcionamiento del poder judicial durante la emergencia sanitaria provocada por el nuevo *coronavirus*, publicado el 8 de abril de 2020. Disponible en: <http://admin.diarioconstitucional.cl/upload/archivos/diario-constitucional/5010/394/1586533559.pdf> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 12:51 hs.].

<sup>8</sup> Calderón, Liliana. “¿Será el inicio de una justicia digitalizada?”, publicado en *Lex Latin* el 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://lexlatin.com/opinion/sera-inicio-justicia-digitalizada> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 13:17 hs.].

implementando las audiencias en línea (14 hasta el momento), a la par con el Poder Judicial Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>9</sup>

En cuanto a la justicia electoral, el TEPJF reaccionó en un primer momento de la pandemia con una estrategia de lo más anticuado e ineficiente: decidió sesionar por correo electrónico, alegando los peligros que entraña la utilización de otras herramientas como videoconferencias. Esta dinámica iba a operar durante la contingencia para permitir la resolución únicamente de los asuntos urgentes, es decir, “aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable”.<sup>10</sup> La determinación fue rechazada por la Magistrada Janine Otálora y por el Magistrado Reyes Rodríguez, quienes, al considerar que esta modalidad no permitía deliberar, votaron en contra del acuerdo referido.

Conforme a la información oficial, la Sala Superior llegó a sesionar bajo esta dinámica los días 18 de marzo (sesión privada), 2, 9 y 16 de abril (sesiones públicas).<sup>11</sup> La primera de estas sesiones que se realizó por correo parece haber transcurrido con algunas dificultades, ya que solo la verificación del quórum tomó más de media hora.<sup>12</sup> Las sesiones por correo electrónico fueron objeto de

---

<sup>9</sup> Pantin, Laurence. “Covid-19 y las posibilidades de una justicia digital”, publicado en *Proceso* el 21 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/626723/covid-19-y-las-posibilidades-de-una-justicia-digital> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 13:07 hs.].

<sup>10</sup> Punto IV del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19, publicado el 26 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/57806537c3a755b5d28d37d0e5a1e9fb0.pdf> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 13:49 hs.].

<sup>11</sup> TEPJF. “El TEPJF desecha impugnación de diputadas del PRD por integración de Comisión Permanente del Congreso de la Unión”. Boletín publicado el 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3815/0> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 13:28 hs.]. TEPJF. “El TEPJF lleva a cabo su segunda sesión no presencial por COVID-19”. Boletín publicado el 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3818/0> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 14:05 hs.]. TEPJF. “El TEPJF remite a Morena impugnaciones a la convocatoria para renovar órganos internos”. Boletín publicado el 16 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3825/0> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 14:06 hs.].

<sup>12</sup> Javier Martín Reyes (@jmartinreyes). “La realidad supera a la ficción. Así el @TEPJF\_informa utiliza todo el poder del correo electrónico... para verificar el quórum.

Dorso de la mano con el dedo índice señalando hacia abajo.

Se echaron más de media hora para una tarea que ordinariamente toma 30 segundos.

importantes críticas, en las que se señalaba falta de transparencia y deliberación, obsolescencia tecnológica y simulación.<sup>13</sup>

Después de cuatro intentos y la lluvia de críticas recibidas, el 16 de abril de 2020 el Pleno de la Sala Superior adoptó un nuevo acuerdo general (4/2020), a partir del cual se autorizó el uso de las videoconferencias. Conforme al acuerdo, las sesiones por videoconferencia se celebrarán únicamente para la atención de los asuntos urgentes, y de cada una se levantará un acta que deberá quedar a disposición del público en la página web institucional. El acuerdo no ordena la transmisión en vivo de las sesiones y tampoco obliga a la publicación de grabaciones de estas.<sup>14</sup>

Además de las sesiones no presenciales, las y los integrantes han recurrido a la celebración de las audiencias en línea, por videoconferencia, aunque esta modalidad no es obligatoria ni regulada por la normativa interna de la institución. Asimismo, el TEPJF ha adoptado las medidas para hacer viable el desarrollo de su labor vía remota, en particular implementó el uso de la firma electrónica certificada para las y los magistrados y para la Secretaría General de Acuerdos.<sup>15</sup> Sin embargo, el Tribunal no ha tomado medidas necesarias para garantizar el acceso a la justicia durante la pandemia.

---

Gracias, TEPJF, por darnos algo de qué reír en esta pandemia.” 3 de abril de 2020. 4:29 pm. <https://twitter.com/jmartinreyes/status/1246203111733104641?s=20>. [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 13:59 hs.].

<sup>13</sup> Huchim, Eduardo R. “En el Tribunal Electoral, opacidad y simulación en tiempos de *coronavirus*”, publicado en *Aristegui Noticias* el 3 de abril de 2020. Disponible en: <https://aristeguinoicias.com/0304/mexico/omnia-en-el-tribunal-electoral-opacidad-y-simulacion-en-tiempos-de-coronavirus/> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 14:03 hs.].

<sup>14</sup> Puntos III y XII del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias, publicado el 16 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/6c171fe4406c4c9a9f6f8b28566445890.pdf> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 14:13 hs.].

<sup>15</sup> Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral, publicado el 3 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/ec743f97d2cfead6c8a2a77daf9f923a0.pdf> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 14:18 hs.].

Hasta el momento, el TEPJF ha adoptado únicamente un mecanismo que facilita a las personas involucradas en un procedimiento judicial participar en el proceso, al permitir, de manera excepcional y solamente durante la contingencia sanitaria, solicitar que las notificaciones se realicen por medio del correo electrónico.<sup>16</sup> Sin embargo, no se adoptó determinación alguna que permitiría la presentación de las demandas por la vía electrónica o la implementación del expediente electrónico, mecanismos que tendrían el potencial de ampliar y facilitar el acceso a la justicia electoral y mejorar la transparencia y la dinámica interna del trabajo del TEPJF. Hasta el momento, la institución parece estar mostrando la reticencia habitual ante los cambios necesarios en una situación de crisis.

Los tribunales electorales estatales, en su mayoría, han declarado la suspensión de labores jurisdiccionales y administrativas, así como de los plazos y términos procesales por periodos de distinta duración.<sup>17</sup> Algunos de los tribunales han decidido mantener las sesiones presenciales, aunque a puerta cerrada y con transmisiones por Internet,<sup>18</sup> y algunos otros recurrir a las videoconferencias.<sup>19</sup> Destacan las medidas adoptadas por dos instituciones, que optaron por dar un paso más para facilitar el acceso a la justicia durante la pandemia. El Tribunal Estatal Electoral de Sonora determinó permitir la utilización del correo electrónico para la promoción de juicios<sup>20</sup>, mientras que el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza adoptó la utilización de las herramientas digitales para la promoción y sustanciación de los medios de impugnación.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Punto XIV del Acuerdo General 4/2020.

<sup>17</sup> Los plazos de la suspensión de las actividades son los siguientes: Campeche, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Querétaro y Veracruz al 30 de abril; Yucatán al 3 de mayo; Aguascalientes al 4 de mayo; Ciudad de México, Chiapas, Nuevo León y Tamaulipas al 5 de mayo; Zacatecas al 6 de mayo; Oaxaca al 17 de mayo; Guerrero al 29 de mayo; Sinaloa al 30 de mayo; Puebla al 31 de mayo; Baja California Sur hasta nuevo aviso. Información con base en los datos publicados en los sitios oficiales de los tribunales.

<sup>18</sup> Los tribunales de Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí; Sonora. Información con base en los datos publicados en los sitios oficiales de los tribunales.

<sup>19</sup> Como en los casos de Baja California, Tabasco y Tlaxcala. Información con base en los datos publicados en los sitios oficiales de los tribunales.

<sup>20</sup> Acuerdo General aprobado el 16 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.teesonora.org.mx/>. [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 17:53 hs.].

<sup>21</sup> Acuerdo Plenario del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza de fecha veintitrés de abril del dos mil veinte, por el cual se autoriza como medida extraordinaria y temporal el uso de tecnologías de la información para la presentación y sustanciación de medios de impugnación.

El panorama general de las medidas adoptadas por los órganos electorales jurisdiccionales en el país evidencia una falta de visión y de compromiso con la protección del derecho de acceso a la justicia de las personas. Salvo las honrosas excepciones, las autoridades no están a la altura de esta crisis. Los tribunales recurren a la suspensión de actividades (y la amplían) como si no tuvieran la capacidad de ver que el futuro es incierto y que con toda la probabilidad no será posible retomar las dinámicas “de siempre” al cabo de unas pocas semanas. Las resistencias ante los cambios en la manera de ver la justicia —como un servicio que se debe garantizar a toda la población—, a su manera tradicional de trabajar y a la adopción de tecnología moderna (agravadas por la deficiente infraestructura a disposición de muchas instituciones) podrán paralizar, a mediano y largo plazo, la impartición de justicia electoral en el país.

La sustitución de las actuaciones presenciales por mecanismos online no resuelve del todo el problema del acceso a la justicia. En nuestro país (y en el mundo) existe aún una importante brecha digital, pues no todas las personas (y tampoco las instituciones) cuentan con el acceso al equipo necesario ni una conexión a Internet adecuada. Sin embargo, esta situación no debería disuadir a los operadores de justicia de recurrir a las herramientas digitales, ya que su uso permite atender a una gran parte de la población, facilitando la presentación de las demandas y seguimiento al proceso.<sup>22</sup> La brecha digital no debe ser vista como una justificación para evitar la implementación de las herramientas digitales, sino que debería estar acompañada de otros mecanismos que permitieran el acceso a la justicia.<sup>23</sup> En este sentido, la crisis actual es una advertencia que obliga al Estado a redoblar los esfuerzos para cerrar la brecha digital y proveer el acceso a Internet a

---

Disponible en: [http://te-admon.mx/medios/aviso/Acuerdo\\_lineamientos.pdf](http://te-admon.mx/medios/aviso/Acuerdo_lineamientos.pdf) [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 17:54 hs.].

<sup>22</sup> En México, 80.6 millones de personas (o el 70.1% de la población mayor a 6 años) cuentan con acceso a Internet. Aún así la brecha digital es importante, pues existen importantes diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales y a nivel regional, así como en cuanto al acceso a una conexión de banda ancha. INEGI. Encuesta Nacional Sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 18:32 hs.].

<sup>23</sup> Por ejemplo, a la par con las videoconferencias o promociones y notificaciones por correo, se pueden emplear las llamadas telefónicas o mensajería digital, buscar apoyo de las fundaciones o empresas privadas que pudieran cooperar y proveer los equipos y/o servicios requeridos.

todas las personas como un mecanismo fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

#### **IV. Conclusiones y perspectivas inciertas**

Hasta el momento sabemos poco sobre cómo la pandemia debida al *coronavirus* va a cambiar nuestro mundo. No existe certeza sobre cuánto tiempo más vamos a seguir sometidos al distanciamiento social ni sobre la posibilidad de contar con un tratamiento o vacuna que nos permitan controlar el brote pandémico. Por lo tanto, tampoco podemos predecir con un razonable grado de probabilidad qué tan profundos y extensos llegarán a ser los cambios originados por el virus, aunque algunas estimaciones apuntan a que la crisis sanitaria durará aproximadamente dos años; la crisis económica, financiera y laboral de 5 a 10 años y la disrupción social podrá extenderse a por lo menos una generación.<sup>24</sup>

Lo que sí sabemos con certeza, es que un mundo que conocemos y en el cual vivimos hasta 2020 ya no será posible. El anhelo de la “normalidad”, tan natural ante la crisis, es un sueño inalcanzable: lo que podremos lograr es una “nueva normalidad” que apenas conoceremos y moldearemos más adelante. Lo que queda, entonces, es aprovechar los retos y las oportunidades que nos trajo la pandemia. Las crisis siempre traen consigo nuevas oportunidades, y el fin de un mundo también puede ser inicio de uno nuevo. Aprovechemos, pues, la crisis del *coronavirus* para fortalecer nuestras sociedades y blindarlas ante los desafíos futuros.

La pandemia nos obliga al distanciamiento social y a modificar nuestras estrategias de trabajo en prácticamente todos los ámbitos. La impartición de justicia no tiene porqué ser una excepción. Por el contrario, su vocación garantista debería llevar a los órganos jurisdiccionales a adoptar las medidas necesarias para garantizar y fortalecer las posibilidades de acceso a la justicia para todas las personas. En muchos ámbitos, y ese es el caso de la impartición de la justicia, el

---

<sup>24</sup> Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, Justice in a Pandemic - Briefing One: Justice for All and the Public Health Emergency. Nueva York: Center on International Cooperation, 2020, p. 8. Disponible en: <https://www.justice.sdg16.plus/> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 10:58 hs.].

*coronavirus*, más allá de desencadenar nuevas dificultades, simplemente evidencia lo que sabíamos desde hace tiempo: nuestro sistema judicial es anticuado y obsoleto y necesita un cambio profundo.

Este cambio debe llevar a la justicia electoral (y en los demás ámbitos) a una profunda reflexión acerca de sus principios, procesos y requerimientos, para evaluar cuidadosamente y determinar qué elementos del sistema son redundantes, no esenciales para el funcionamiento de la justicia o simplemente anacrónico. En esta crisis la justicia debe tener la capacidad de adaptarse rápidamente para encontrar mecanismos alternativos para proveer sus servicios a todas las personas que los necesiten.<sup>25</sup>

Una de las rutas que es necesario seguir para atender la problemática actual (y futura) es transitar hacia la implementación de herramientas digitales para la promoción, sustanciación y resolución de las demandas. Las instituciones pueden construir con base en las experiencias de otros países que han recurrido a las tecnologías para llevar a cabo sus procesos judiciales (como Reino Unido, Estonia, China). La implementación de los juicios y expedientes electrónicos, demandas en línea y resoluciones que no requieran la presencia física de los operadores de justicia en un mismo lugar es, desde el punto de vista tecnológico, bastante sencilla y accesible. Esta transición debería ser sencilla para la justicia electoral que, en nuestro modelo, en la resolución de los asuntos se centra en el análisis de las pruebas documentales. Como su resultado, podemos lograr grandes beneficios en términos de acceso a la justicia, simplificación de los procedimientos, incremento de la confianza en las decisiones judiciales, reducción de costos, protección de medioambiente y transparencia. Estos resultados son necesarios, no solo ahora, en medio de la crisis, sino como mecanismos de mejora de la justicia a mediano y largo plazo.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> McLachlin, Beverly. "Access to Justice: Justice in the time of social distancing", publicado en *The Lawyer's Daily*, 31 de marzo de 2020, disponible en <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/18386/access-to-justice-justice-in-the-time-of-social-distancing-beverley-mclachlin?spotlight=1> [Consulta realizada el 27 de abril de 2020, 9:08 hs.].

<sup>26</sup> Susskind, Richard. *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford: Oxford University Press. 2019.

Si bien queremos regresar a la normalidad, la incertidumbre del futuro no nos deja más opciones que modificar nuestra visión de justicia, de sus objetivos y funcionamiento, para enfrentar los retos que tenemos hoy y aquellos que llegarán mañana. La clave en todo ello debe ser la flexibilidad y la vocación de impartición de justicia centrada en las personas. La pandemia va a dejar marcas profundas en nuestras sociedades y las va a transformar profundamente. No nos podemos permitir ignorar la oportunidad que nos brinda esta crisis. Tenemos que hacer todo lo posible para que nuestro futuro sea lo más justo, igualitario y democrático posible. Lo podremos lograr garantizando el derecho de acceso efectivo a la justicia para todas las personas y en todos los ámbitos, garantizando la efectividad de los mecanismos que protegen nuestros derechos y nuestra democracia.



## DE LA JUSTICIA ABIERTA AL CORREO ELECTRÓNICO: LOS ABSURDOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN TIEMPOS DEL COVID-19

Juan Jesús GARZA ONOFRE<sup>1</sup>

Javier MARTÍN REYES<sup>2</sup>

No cabe la menor duda que el COVID-19 ha roto la normalidad de cualquier aspecto de la vida social a lo largo y ancho del mundo. En mayor o menor medida, todas las instituciones públicas han tenido que reaccionar para afrontar esta situación de emergencia. Así, resulta difícil pensar que los poderes judiciales —por su determinante rol en la definición de los procesos jurídicos— pueden permanecer ajenos a lo que sucede y, por tanto, quedar exentos de cualquier tipo de responsabilidad frente al actual contexto.

Pero, como es natural, no todas las judicaturas han respondido de la misma manera, esto ya sea por sus atribuciones y su carga de trabajo ante la pandemia o, tal vez, por sus propias dinámicas e inercias, como aprovechándose de un panorama incierto para intentar no llamar la atención. Así, se ha podido observar que algunos jueces han apostado por la lógica del enfriamiento de sus labores frente a la pandemia o incluso del congelamiento, pues han suspendido, o reducido de manera muy significativa, sus actividades. Otros tantos se han decantado por un término medio y han seguido de forma cautelosa la ruta de la conversión tecnológica, sustituyendo salones de pleno por salas virtuales, e intervenciones en vivo por estáticas pantallas de Zoom. Finalmente, unos cuantos más, han optado por la innovación, tratando de imaginar cómo el nuevo contexto puede servir para redefinir el papel de las cortes y los jueces en democracia.

Sin embargo, como dice el clásico, “como México no hay dos”. Mientras las agendas públicas enfocaban su atención en el poder ejecutivo y sus decisiones en materia de salubridad, de manera sigilosa, la Sala Superior del Tribunal Electoral

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>2</sup> Profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Aplicada, CIDE.

del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tomó una determinación tan arcaica como desconcertante: realizar sesiones públicas de resolución... a través de correo electrónico.

La decisión es estrambótica y lamentable por donde se vea. Pero lo es más si se considera que, una y otra vez, la máxima institución judicial en materia electoral del país se ha intentado presentar a sí misma como un referente de la modernidad jurisdiccional, vendiéndose como un tribunal de avanzada, transparente y más sensible a las necesidades de la ciudadanía.

Así la retórica de la “justicia abierta” (de esa atractiva etiqueta cuyos usos y abusos de algunos operadores jurídicos han terminado por vaciarla de todo contenido sustancial), quedó desterrada de la noche a la mañana, contradiciendo todo un modelo de comunicación política y una serie prácticas que durante la presente integración de Sala Superior ha sido una de las principales banderas de los magistrados que la conforman. Y es que para hacer frente a los retos de una pandemia de proporciones históricas, simple y sencillamente, el Tribunal Electoral prefirió abrazar un modelo digno del siglo pasado para llevar a cabo sus labores, quedando en evidencia que su incongruencia e insensatez.

Sucede, sin embargo, que la decisión del TEPJF se vuelve mucho menos sorprendente si se levanta la mira y se analiza de manera integral cuál ha sido la evolución de la justicia electoral en México durante los últimos años. Como cumpliendo a cabalidad el conocido dicho de “origen es destino” o aquel que refiere a que “lo que mal empieza mal acaba”, resulta evidente que las cosas empezaron a ir mal desde el primer momento de la actual integración, mediante la escandalosa ampliación del mandato de cuatro de los siete magistrados —la célebre #LeyDeCuates—, pasando por un sinnúmero de compras y despilfarros absurdos, hasta la última determinación en materia de comunicación que implica un cambio radical en la imagen institucional del Tribunal. Es posible entender el tropiezo de las sesiones por correo electrónico como una cuestión en línea con una de las muchas, muchísimas, decisiones de un tribunal que apuesta por transparentar y celebrar lo superfluo, destacando la forma sobre el fondo, pero que, al final y de manera

reiterativa, hace todo lo posible por oscurecer y descuidar su labor principal: impartir justicia electoral a partir de sólidos y consecuentes argumentos jurídicos.

### **La justicia electoral abierta: mucha infografía y pocos jueces<sup>3</sup>**

No es un secreto a voces que el TEPJF no ha logrado interesar a la ciudadanía en sus actividades, ya que buena parte de los mexicanos desconocen por completo sus labores. Las preguntas de siempre regresan con cada elección. Cada dos, tres, seis años en los medios se repiten, una y otra vez, las mismas preguntas: ¿Por qué hay tribunales electorales separados de la jurisdicción ordinaria? ¿Quiénes los integran? ¿Qué tipo de asuntos resuelven? ¿Por qué se presentan tantos litigios electorales? ¿Por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no puede revisar sus resoluciones? ¿Se justifica su existencia? ¿Realmente son independientes de los partidos políticos? ¿Por qué, como sociedad, invertimos tantos recursos en ellos?

Estos interrogantes vuelven cada vez que un candidato grita ¡fraude!, cada vez que se busca anular una elección (sea cual sea el margen de victoria), cada vez que se sanciona a un militante, cada vez que se litiga por enésima vez una multa millonaria o cada vez que estamos frente a una sentencia estrafalaria. Y las respuestas a muchas de estas elementales preguntas, como no podría ser de otra forma, suelen ser igualmente básicas, casi de enciclopedia. Tratar de explicar y justificar la justicia electoral en cada ciclo comicial sólo evidencia la falta de arraigo que ha tenido en nuestra discusión pública esta institución.

Lo paradójico del asunto es que este cíclico desconocimiento de la justicia electoral contrasta con el abultado número de estrategias y vías que ha desarrollado el TEPJF para comunicar su trabajo institucional. El menú es amplísimo. Va desde congresos auto promocionales, ferias, seminarios, publicaciones de libros, revistas especializadas, pasando por programas de radio, videos de YouTube, blogs personales de los magistrados, artículos de opinión, cuentas de Facebook, Twitter

---

<sup>3</sup> Retomamos aquí buena parte de las ideas que previamente expusimos en: Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, “¿Por qué no ha interesado la justicia electoral?”, *Animal Político*, 13 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/por-que-no-ha-interesado-la-justicia-electoral/>

e Instagram, hasta una simpática —y ya a estas alturas olvidada— botarga de un animal animado provisto de pico, alas y playera del TEPJF (extraña mezcla entre águila y pingüino), que funge a manera de mascota invitando a los menores de edad a tener la emocionante experiencia de ser parte de un tribunal electoral infantil.

Habrá que insistir, hay poco ruido y menos nueces en esto de la #JusticiaAbierta, una etiqueta que parece seguir siendo patrimonio casi exclusivo del TEPJF. Basta con regresar a los canales institucionales del TEPJF para volver constatar el chasco. Los números ciertamente han mejorado con el paso del tiempo. Los contenidos que antes tenían diez, veinte o cincuenta reproducciones, ahora típicamente tendrán una cifra de tres dígitos. Pero difícilmente podría justificarse la enorme inversión de recursos que se malgasta en su producción y generación. Incluso en estos tiempos de la pandemia, continúan las cápsulas informativas que a duras penas llegan a la centena de reproducciones, o los programas de debate o entrevistas con un máximo de cien o doscientas vistas. Más que espacios dinámicos y de interacción, las redes el TEPJF parecen un museo de contenidos que pueden ser regulares, buenos y malos. Pero condenados todos, indefectiblemente, al más intrascendente de los olvidos.

En ese mismo orden de ideas, es pertinente mencionar que otro de los verbos favoritos de la justicia electoral es “ciudadanizar”, utilizándose para todo y al mismo tiempo para nada. Sin duda, mucho ganaría la justicia —la electoral y la de todo tipo— si los tribunales empleasen un lenguaje que hiciera compatible técnica jurídica con claridad expositiva. El lenguaje claro o ciudadano tiene, no cabe duda, un enorme potencial para socializar el derecho. Pero la “ciudadanización” de la justicia electoral es, la mayoría de las veces, un discurso embustero, una retórica hueca, un lugar común que inhibe la transparencia y el escrutinio serio de los temas sustantivos, de lo que realmente importa.

Y es que el acceso a la justicia, el lenguaje claro y la justicia abierta no consisten sólo en escribir sentencias cortas y evitar el uso de lenguaje rimbombante y dominguero. Tampoco se reducen a transparentar y fomentar la interacción de nuestros juzgadores en redes sociales; mucho menos en transmitir por Internet sus supuestos debates y deliberaciones. Todo ello es importante, pero no basta. Una

verdadera posibilidad de hacer que la ciudadanía se interese en el trabajo de las instituciones electorales conlleva un trabajo serio y responsable en cada decisión jurisdiccional.

Idealmente, la labor de los juzgadores electorales implica discreción, pero también valentía; asumir su papel como cautos árbitros que puedan defender sus fallos a partir de una coherencia dialógica y argumentativa; comprender su lugar en un complejo andamiaje institucional que debería resistir no sólo un examen mínimo de sus decisiones, sino también las presiones derivadas de contextos políticos complejos y escenarios con contrapesos reducidos.

Pero, tristemente, es sabido que esto no sucede en la justicia electoral. Abundan los ejemplos en los que la decisión política se impone sobre la racionalidad y los parámetros jurídicos. Abundan los ejemplos en los que las fallas desplazan a los fallos: la sentencia que evitó que se anulara la elección para la gubernatura en Coahuila; la penosa sentencia mediante la cual se subió a El Bronco a la boleta la validación de esquemas de financiamiento en el “Morenagate”; los intentos por revivir al PES, por anular la elección de la gubernatura en Puebla, o por ampliar el mandato de Jaime Bonilla; así como una larga lista de etcéteras.<sup>4</sup>

Hoy el principal problema de la justicia electoral no es su falta de apertura; es, simple y sencillamente, que ha dejado de ser justicia.

### **Las sesiones por correo electrónico: un poco más de lo mismo**

Considerado lo anterior, quizá la determinación del TEPJF sobre entender a los correos electrónicos como la mejor forma para sesionar y realizar su trabajo en este contexto de emergencia sanitaria, resulta adecuada con su visión sobre las nuevas tecnologías y el quehacer jurisdiccional, con su entendimiento de la justicia abierta como algo más retórico que funcional.

---

<sup>4</sup> Véanse, por mencionar sólo algunos ejemplos recientes que intentan ofrecer una visión más panorámica, los casos analizados en: Martín Reyes, Javier, y Garza Onofre, Juan Jesús, “Fallos y fallas del Tribunal Electoral”, *Configuraciones*, núm. 47, 2018, pp. 60-71; así como Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La autonomía decisoria del TEPJF o el vuelo de Ícaro”, Cossío Díaz, José Ramón, y Astudillo, César, *Organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (en proceso de edición).

Porque frente a decisiones jurídicamente insostenibles, tal vez, la mejor forma de ocultar las falencias argumentativas de los magistrados electorales sea, precisamente, disimulando sus actuaciones y pasando inadvertidos bajo el velo de un servicio electrónico que permite dejar constancia de los mensajes intercambiados, blindándose frente a lo dicho, con la seguridad de que todo lo escrito, está perfectamente controlado. Aún así, conviene detenerse en los detalles que públicamente dieron cinco integrantes de la Sala Superior para defender esta estupenda idea respecto a sesionar parsimoniosamente por medio de esta herramienta.

Lo primero que habría que decir sobre el acuerdo general que plasma la decisión en cuestión fue una respuesta a algo todavía mucho más cuestionable.<sup>5</sup> En un primer momento, el 18 de marzo de 2020, la Sala Superior determinó suspender las sesiones públicas y solamente resolver en privado y con total discrecionalidad, concluyendo que: “los asuntos jurisdiccional son de carácter urgente [...], así como aquellos que, por su naturaleza, determine”.

Así entonces, parecería que el acuerdo para sesionar remotamente venía a remediar una situación inaceptable, pues, en su parte considerativa, apuntaba en la dirección correcta, al afirmar que, frente a la pandemia, Sala Superior suponía “apremiante implementar medidas necesarias, idóneas y proporcionales” para garantizar los derechos en juego: la salud de servidores y usuarios, por un lado, y el derecho al acceso a la justicia, por el otro.

En esa misma línea de pensamiento, el acuerdo razona sobre que no es necesario que “las y los magistrados compartan el mismo espacio físico” y que la normativa tampoco “impide sesionar válidamente mediante el empleo de tecnologías en situaciones de contingencia o de carácter extraordinario”. Y, por si fuera poco, con todas sus letras, se menciona que se considera necesario implementar “los métodos que considere más idóneos para la resolución oportuna

---

<sup>5</sup> Véase el “Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación”, aprobado en la sesión privada del 26 de marzo de 2020 por mayoría de cinco votos. Como puede verse se trata de un documento que busca esconder su verdadero propósito incluso desde el título, como su denominación pudiese esconder la pena de su contenido.

pero no presencial de los medios de impugnación”, como lo podrían ser “de manera enunciativa más no limitativa, el correo electrónico, las videoconferencias, los chats por Whatsapp, o aplicaciones similares, que permiten la comunicación virtual, audiovisual o por texto.”

Por desgracia, lo que caminaba bien en los considerandos termina por caer en un barranco al llegar a los puntos de acuerdo. Con excepción de la magistrada Janine Otálora y el magistrado Reyes Rodríguez, la mayoría de los integrantes de Sala Superior decidieron renunciar a las nuevas tecnologías y apostaron por el hacer uno de los más grandes ridículos institucionales en estos tiempos de indeterminación e incertidumbre. Así se dice, sin más, que “el uso del correo electrónico es un medio idóneo, para verificar la participación de sus integrantes”, que en igual sentido se usará para las convocatorias a sesión y, lo que resulta aún más absurdo, que esta misma vía se utilizará “para llevar a cabo la discusión y resolución de los asuntos”. Ciertamente, la Sala deja abierta la posibilidad de que en algún momento se adopta “otro método”, pero la verdad es que, en un primer término, el correo electrónico se estableció como regla general.

La aplicación de estas reglas, las famosas sesiones por correo electrónico pasarán a la historia de las bochornosas aberraciones de la justicia electoral mexicana. En este espacio es imposible describir el cúmulo de problemas y pifias que generó el esquema aprobado por cinco integrantes de la Sala Superior, pero los interesados pueden consultar electrónicamente las actas de las tres “sesiones” que se realizaron bajo este formato.<sup>6</sup> En los anexos es posible encontrar una mezcla de formalismo, confusiones y simulaciones, así como un método deliberativo digno del siglo XIX. Baste con decir, aquí que en la sesión pública de resolución, la verificación del quórum, les tomó más de media hora, cuando ordinariamente es una tarea que se realiza en cuestión de segundos.

---

<sup>6</sup> Específicamente, en el apartado de “Acuerdos y actas” de la página institucional: <https://www.te.gob.mx/front/agreementsMinutes/index>.

## **A manera de conclusión: más allá del Zoom**

Las críticas a las sesiones remotas no se hicieron esperar desde diferentes trincheras. Y no podía ser de otra forma. Por fortuna, eventualmente la Sala Superior abandonó su quimérico esquema de resolución, y aprobó la resolución de medios de impugnación “a través del sistema de videoconferencias”.<sup>7</sup> Al momento de finalizar este texto,<sup>8</sup> la Sala Superior aún no ha sesionado con la nueva modalidad, pero se espera que sea una mera calca de las sesiones públicas que ya todo conocemos.

Esto nos lleva a una última reflexión. Como hemos tenido la oportunidad de apuntar previamente en otros espacios,<sup>9</sup> mal haríamos en simplemente cambiar salones de plenos por espacios virtuales. ¿Por qué limitarnos a escuchar las mismas voces de siempre en la justicia electoral? ¿Por qué sustituir el tedioso canal de YouTube del TEPJF por una transmisión de Zoom? ¿Por qué no incorporar nuevas ideas mediante audiencias públicas o la presentación oral de posiciones de *amicus curiae*? ¿Por qué no aprovechar las tecnologías para construir, genuinamente, una justicia electoral genuinamente abierta y participativa.

---

<sup>7</sup> Véase el “Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias”, aprobado en la sesión del 16 de abril de 2020 por unanimidad pero con el voto concurrente de la magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez.

<sup>8</sup> Mediodía del 28 de abril de 2020.

<sup>9</sup> Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier, “Renovar el espacio público, un Congreso para el futuro”, *Animal Político*, 18 de abril de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog- invitado/renovar-el-espacio-publico-un-congreso-para-el-futuro/>.