
Derechos Político-Electorales vs Derecho a la Salud: La facultad del Instituto Nacional Electoral para suspender procesos electorales frente al COVID-19.

*Political-Electoral Rights vs. the Right to Health:
The National Electoral Institute's faculty to suspend
electoral processes in front of COVID-19.*

JUAN CARLOS CHÁVEZ

Universidad Nacional Autónoma de México

Universidad Castilla La Mancha

ORCID: 0000-0003-1852-6134

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2020

Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2020

*Ollis Salus Populi Suprema Lex Esto.
(Marco Tulio Cicerón)*

RESUMEN: El desarrollo de los procesos electorales constituye una de las principales funciones Estatales necesarias para el debido funcionamiento de la maquinaria social. Su realización periódica, así como la renovación de los órganos de elección popular, se instituyen como parte de los mecanismos de la democracia moderna que han servido para mantener la paz social y asegurar el buen funcionamiento de la vida democrática. Si bien lo ordinario, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes, es que los procesos comiciales se lleven a cabo en la forma y tiempos establecidos desde la Norma Suprema, existen casos de excepción en los que, por cuestiones ajenas a la voluntad institucional, es necesario implementar mecanismos que permitan postergar —de manera provisional— el desarrollo de los procesos electorales. Un caso excepcional que ha puesto en jaque a todas las democracias en el planeta lo es, sin duda, la aparición del virus SARS-CoV2. Así, el presente artículo se centra en mostrar de qué manera la existencia del COVID-19 ha impac-

tado en el normal desarrollo de los procesos electorales a nivel mundial; así mismo, en qué casos se ha propiciado en México la suspensión de los procesos comiciales, para finalmente, determinar si la implementación de la medida suspensiva aplicada por el INE encuentra cobijo en las disposiciones constitucionales y legales, y si el derecho a la salud se traduce en justificación suficiente para ello.

ABSTRACT: The development of the electoral processes constitutes one of the main state functions necessary for the proper functioning of the social machinery. Its periodic realization, as well as the renewal of the organs of popular election, are instituted as part of the mechanisms of modern democracy that have served to maintain social peace and ensure the proper functioning of democratic life. Although the ordinary thing, according to the constitutional provisions in force, is that the electoral processes are carried out in the form and time established since the Supreme Norm, there are cases of exception in which, due to issues beyond the institutional will, it is necessary to implement mechanisms that allow the development of the electoral processes to be postponed in a provisional manner. An exceptional case that has put all the democracies on the planet in check is, without a doubt, the appearance of the SARS-CoV2 virus. Thus, the present article focuses on showing how the existence of the COVID-19 has impacted the normal development of the electoral processes worldwide; likewise, in which cases the suspension of the electoral processes has been propitiated in Mexico, to finally determine if the implementation of the suspension measure applied by the Ine finds shelter in the constitutional and legal dispositions, and if the right to health is translated into sufficient justification for it.

PALABRAS CLAVE: *Suspensión de elecciones; COVID-19, Derecho a la salud.*

KEYWORDS: *Suspending elections; COVID-19, Right to health.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Elecciones en tiempo de pandemia. III. Impacto del COVID-19 en las elecciones a nivel internacional. 1. Impulso restrictivo en la realización de los procesos electorales. a. España. b. Italia. c. Bolivia. d. Chile. e. Paraguay. f. Uruguay. 2. Impulso permisivo en la realización de los procesos electorales. a. República de Corea. b. Francia. c. Alemania d. Estados Unidos de Norteamérica. 3. Valoración general. IV. ¿Retraso o suspensión de procesos electorales en casos ex-

traordinarios? V. La suspensión de los procesos electorales en México. Los primeros casos a raíz de la presente emergencia sanitaria: Hidalgo y Coahuila. 1. Coahuila. 2. Hidalgo. 3. INE. VI. ¿Puede el INE suspender el desarrollo de los procesos electorales federales o locales a fin de salvaguardar el derecho a la salud? VII. Reflexiones finales.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los procesos electorales constituye una de las principales funciones estatales necesarias para el debido funcionamiento de la maquinaria social. Su realización periódica, así como la renovación de los órganos de elección popular, se instituyen como parte de los mecanismos de la democracia moderna que han servido para mantener la paz social y asegurar el buen funcionamiento de la vida democrática.

Si bien lo ordinario, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes, es que los procesos comiciales se lleven a cabo en la forma y tiempos establecidos desde la Norma Suprema o en las leyes especiales establecidas para tal efecto, existen casos de excepción en los que, por cuestiones ajenas a la voluntad institucional, es necesario implementar mecanismos que permitan postergar —de manera provisional— el desarrollo de los procesos electorales, o algunas de sus etapas.

La aparición del virus SARS-CoV2 —en adelante, COVID-19— en la escena mundial constituye sin duda una de las principales causas de excepción que, de manera extraordinaria, ha justificado el retraso y en ciertos casos la suspensión del desarrollo de los procesos electorales no sólo en México, sino también a nivel mundial. Sus alcances han sido tales que muchos países —como veremos más adelante— han preferido posponer la realización de sus elecciones que llevarlas a cabo, en aras de proteger un bien jurídico supremo: el derecho a la salud.

Nuestro país no ha sido la excepción, pues desde la declaración de emergencia sanitaria emitida por el Secretario General de la Organización Mundial de la Salud —en adelante, OMS— el 11 de marzo de 2020 (Adhanom Ghebreyesus 2020), las autoridades del Estado mexicano comenzaron a implementar medidas preventivas a fin de evitar que el virus se propague, con las consecuencias funestas y desastrosas que ello conllevaría. Entre estas medidas, el retraso y suspensión de los procesos electorales por parte del Instituto Nacional Electoral —en adelante, INE— se erige como uno de los principales mecanismos para evitar la conglomeración desproporcionada de personas que, en ejercicio de sus derechos político-electorales, puedan verse afectadas con este virus.

Pese a que la medida se considera oportuna y encontró el apoyo de todas las fuerzas políticas (Aristegui Noticias 2020), ello no ha sido razón suficiente para que la sombra siempre latente de su inconstitucionalidad ponga en entredicho su efectividad, pues como todo acto de autoridad en materia electoral, no han faltado quienes —como Gerardo Mata y Óscar Daniel Rodríguez (Mata Quintero y Rodríguez Fuentes 2020)— consideraron que el ejercicio de esta atribución por parte de la máxima autoridad administrativa en la materia no encuentra cobijo en la Norma Suprema.

Sobre esta línea de entendimiento, el presente artículo tiene como finalidad mostrar de qué manera el COVID-19 ha impactado en el normal desarrollo de los procesos electorales no solo en México, sino a nivel mundial; así mismo, deducir cuáles son los casos que han propiciado en México la suspensión de los procesos comiciales y su justificación, para finalmente, determinar si la implementación de la medida aplicada por el INE encuentra asidero en las disposiciones constitucionales y legales, y si el derecho a la salud —como un derecho transversal al ejercicio de la función electoral— se traduce en justificación suficiente para ello.

II. ELECCIONES EN TIEMPO DE PANDEMIA

La situación actual de emergencia sanitaria que afecta a todas las sociedades a escala mundial no es una cuestión nueva, pues previo a que el virus SARS-COV2 afectara el normal desarrollo de los procesos comiciales a nivel internacional, en el pasado existieron casos —principalmente en democracias con un alto grado de debilidad institucional—, que demostraron con vivida nitidez, los estragos que una pandemia o un fenómeno natural pueden provocar a los procesos electorales y por tanto, a los sistemas democráticos de los países afectados.

Si bien existen diversos ejemplos de elecciones cuya realización se ha tenido que retrasar o suspender como consecuencia de casos extraordinarios, tales como desastres naturales —Haití—; contra-tiempos técnicos —Nigeria—; situaciones extremas de inseguridad —Chad—; o epidemias —Liberia— (Alihodzic y Bicu 2020); uno de los casos registrados que mayor atención ha tenido, ha sido el de las elecciones realizadas en el sistema democrático africano durante los albores de la emergencia sanitaria provocada por virus del VIH-SIDA. Para autores como Per Strand (Gris Legorreta y Ramírez Hernández 2020: 3) la presencia del virus durante los procesos electivos llegó a minar el sistema democrático del continente al grado de provocar:

- 1) Que los gobiernos de los países sufrieran una disminución considerable en los procesos de recaudación de sus impuestos, debido fundamentalmente al alto índice de muertes provocadas por el virus;
- 2) Presión sobre el presupuesto público, debido a los gastos que la epidemia produjo como consecuencia de la necesidad de cuidar la salud pública; y
- 3) Una merma considerable en la legitimidad de los gobernantes, como consecuencia de la forma en que los gobiernos afrontaron

la crisis sanitaria, minando con ello la gobernabilidad y confianza ciudadana hacia los políticos.

En Sudáfrica, por ejemplo, el virus mermó la integración del padrón electoral, al estar directamente relacionada su actualización con el rango de edad de las personas que mayores contagios tuvieron —entre 15 y 49 años—, lo que para autores como Kondwani Chirambo (Gris Legorreta y Ramírez Hernández 2020: 3) tuvo un impacto fundamental en la participación política de la población, minimizándola sustancialmente.

Mientras tanto en Namibia, como sostiene Graham Hopwood (Gris Legorreta y Ramírez Hernández 2020: 3), el virus cobró factura en el sistema político interno, al provocar una disminución en la capacidad, liderazgo y representatividad política de los partidos, así como cuantiosas pérdidas humanas que se tradujeron en la disminución del número de votantes, bajo una crisis política provocada por la ocupación inmediata de escaños vacantes y la alternancia casi inmediata de la oposición en el poder.

Finalmente, otro de los casos estudiados en que una emergencia sanitaria ha tenido repercusiones negativas en los procesos democráticos, ha sido el de Estados Unidos y Finlandia, países que, a diferencia del continente africano, si bien son considerados de primer mundo, ello no impidió que sus sistemas electorales se vieran afectados como consecuencia de la epidemia causada por el virus de la Influenza AH1N1, pues de acuerdo con Robert Urbatsch (Gris Legorreta y Ramírez Hernández 2020: 3), la presencia del virus en ambas naciones provocó una disminución en la participación política del electorado, vinculada principalmente a la dificultad de cumplir con las obligaciones que al respecto imponen sus cartas fundamentales.

De esta manera, podemos observar que la existencia de pandemias y su impacto en procesos electorales, no es un tema novedoso, pues la presencia previa de este tipo de fenómenos en diversos países, ha provocado no sólo que los sistemas democráticos resientan

afectaciones en sus normales procesos de desarrollo y organización, sino también, que cada país tenga que afrontar las disrupciones de sus procesos electorales bajo diversos esquemas de contención que, como veremos a continuación, constituyen ensayos nítidos de los que se han servido otros Estados para preservar el derecho a la salud de las personas y, en algunos casos, para armonizar el ejercicio de los derechos político-electorales con el derecho a la salud pública.

III. IMPACTO DEL COVID-19 EN LAS ELECCIONES A NIVEL INTERNACIONAL

A partir de la declaración del COVID-19 como una pandemia, los diversos países del orbe implementaron variadas estrategias de contención para afrontar las consecuencias perniciosas que, para la salud pública, implica este nuevo virus. Entre éstas se encuentran la utilización de medidas de prevención sanitaria como el uso de cubre bocas, gel anti-bacterial, lavado de manos constante, el trabajo desde casa para personas con alto riesgo de contagio, —personas adultas mayores, hipertensas, con enfermedades crónico-degenerativas, mujeres embarazadas y hombres o mujeres con niños menores de 5 años— y, finalmente, la limitación en la conglomeración de personas en espacios públicos.

Así, desde la declaración de la pandemia, los gobiernos de todo el mundo se vieron en la necesidad de afrontar el problema implementando medidas de restricción en el ejercicio de los derechos fundamentales, como la libertad de tránsito, la libertad de asociación y —siendo muy extremistas— la libertad de convivencia, buscando un equilibrio a fin de no socavar por completo el ejercicio de los derechos humanos.

Si bien como consecuencia de la entrada del virus en la escena mundial, los gobiernos pusieron especial énfasis en proteger a su población, con las repercusiones que ello conllevó en el goce

y ejercicio de los derechos político-electorales; lo cierto es que su actuación, en las diversas latitudes, estuvo fuertemente marcada por dos diversos impulsos: el primero de carácter *restrictivo* en el que, el ejercicio de los derechos de participación política y ciudadana se prohibió durante la pandemia —lo que se tradujo en la postergación de la mayor parte de los procesos electorales—, y otro de carácter *permisivo*, en el que, pese a la presencia del virus y la declaración mundial de la pandemia, se han celebrado procesos comiciales de renovación de los poderes públicos, bajo estándares de protección sanitaria, acorde a las recomendaciones señaladas por la Organización Mundial de la Salud.

A continuación, veremos algunos ejemplos de países que se han movido bajo el impulso *restrictivo* del ejercicio de los derechos político-electorales, y otros que han guiado su actuación con un impulso más *permisivo* en el goce de esos derechos.

1. Impulso restrictivo en la realización de los procesos electorales

a) España

Dentro de la categoría de países que ejercieron un *self-restraint* en la realización de sus procesos electorales se puede mencionar en primer lugar a España. La razón de ello estriba en la incertidumbre que existe en aquel país respecto a si se llevarán a cabo sus procesos comiciales locales en este año o hasta el siguiente.

Para el 5 de abril de 2020 estaba prevista la realización de elecciones locales —denominadas autonómicas— en Galicia y el País Vasco; sin embargo, como consecuencia de la dispersión del virus COVID-19 y el alto grado de contagios que se suscitaron en España,¹ se emitió un Real Decreto en el que se determinó restringir la libertad de circulación de las personas, lo que propició que las elecciones en las comunidades autónomas quedarán en su momen-

¹ Por ejemplo, al 30 de marzo, en España el número de casos confirmados ascendía a 85,195, de los cuales el País Vasco tenía 6,057 casos, seguido de Galicia con 3,723.

to sin fecha definida (Pérez Bourbon 2020: 317); y aún cuando mediante un posterior decreto real 514/2020 se dispuso que el estado de emergencia dictado no obstaculizará el ejercicio de las actuaciones electorales para la renovación de las comunidades autónomas, el grado de incertidumbre respecto a la fecha en que se llevarían a cabo las elecciones permaneció hasta el 12 de julio, fecha en que se celebraron elecciones en ambas comunidades autónomas.

Cabe señalar que el ejercicio de los derechos político-electorales en ambas comunidades se vio fuertemente eclipsado, pues tanto las autoridades vascas como gallegas prohibieron que aquellas personas que contarán con un diagnóstico positivo del COVID-19 acudieran a los centros de votación (Tejeda 2020) bajo amenaza de penalizarlas si asistían a las urnas, lo que pudiera considerarse discriminatorio e incluso violatorio de derechos humanos.

b) Italia

En Italia, otro de los países que ha sufrido los estragos de la pandemia por el alto número de contagios y muertes, estaba programado un referéndum de la reforma constitucional para el 29 de marzo de este año, que fue pospuesto por el Consejo de Ministros debido al temor incesante de contagios provocados por el virus (Pérez Bourbon 2020: 317-318). El referéndum se reprogramó para los días 20 y 21 de septiembre pudiéndose verificar un grado de participación ciudadana del 54% respetando un estricto protocolo de seguridad sanitaria debido a los aumentos en los casos de COVID-19 (El Economista 2020), lo que, de aprobarse el referéndum, generaría que se reduzca el número de diputaciones del parlamento de 630 a 400 y de senadurías de 315 a 200.

c) Bolivia

Para uno de los países latinoamericanos que actualmente enfrenta una crisis política por la ausencia de su presidente, la presencia del virus vino a acentuar los problemas que ya existían. Sin una figura presidencial definitiva al frente del país, desde el año pasado

se convocó a elecciones para el 3 de mayo de 2020, no obstante, como consecuencia de que no existían las condiciones para que los actores políticos pudieran llevar a cabo los trabajos de campo necesarios, el Tribunal Superior Electoral determinó aplazar la celebración de las elecciones para el 17 de mayo, y postergarla nuevamente para el 6 de septiembre (Pérez Bourbon 2020: 317-322).

La anterior decisión no constituyó una determinación unilateral de la autoridad jurisdiccional en la materia, ya que previo a definir si se postergaba o no el desarrollo del proceso electivo se llevaron a cabo reuniones virtuales con las diversas fuerzas políticas del país, a fin de lograr un consenso político que viniera a dar solidez a la decisión. En dichas reuniones se sentaron las bases para la creación de una propuesta de ley que viniera a dar el sustento normativo necesario para que el Tribunal pudiera, de ser necesario y a partir de criterios técnicos y sanitarios, ajustar nuevamente la fecha de celebración de los comicios (INE-IDDH/CAPEL 2020: 10).

La ley fue aprobada por la Asamblea Plurinacional y en ella se determinó que la nueva fecha para la realización de los comicios sería el 6 de septiembre; sin embargo, el Tribunal Superior Electoral nuevamente aplazó la celebración de las elecciones como consecuencia de presiones provenientes de grupos políticos minoritarios, quedando como fecha definitiva el 18 de octubre de 2020, en la que se desarrolló el proceso electoral bajo estrictas medidas sanitarias, con una participación histórica del 87% de las personas votantes registradas, superior al promedio histórico registrado que ronda el 80% (La Jornada 2020).

d) Chile

Los acontecimientos políticos suscitados en el país chileno desde finales del año pasado, consecuencia de las desigualdades sociales detonadas por los incrementos en las tarifas del transporte público (INE-IDDH/CAPEL 2020: 13) produjeron que el actual gobierno convocara a un plebiscito nacional a fin de modificar la Constitución o crear una nueva carta de derechos.

La fecha señalada en un inicio para la celebración de la consulta se fijó para el 26 de abril de 2020; sin embargo, como consecuencia de la pandemia el Congreso determinó postergar la realización del plebiscito para el 25 de octubre, fecha en la cual se desarrollaron los comicios con un nivel de participación superior del 51% en relación con el último plebiscito suscitado en 2017 que tuvo un 49% de participación ciudadana (Fuentes 2020). Asimismo, como consecuencia del virus, los procesos comiciales de renovación de las alcaldías y gobernadores —primera vuelta— quedaron para el 29 de noviembre, mientras que la elección de concejalías, gubernaturas regionales y convencionales constituyentes para el 11 de abril de 2021 y la segunda vuelta de gubernaturas para el 2 de mayo de 2021 (Pérez Bourbon 2020: 323).

e) Paraguay

Paraguay, por su parte, tenía previsto realizar el 12 de julio de 2020 las elecciones internas para elegir a sus candidaturas a intendentes y el 8 de noviembre de 2020 elecciones para la renovación de los gobiernos municipales. Sin embargo, al igual que en otras latitudes, la pandemia no permitió avizorar la realización oportuna de los comicios bajo condiciones óptimas de salubridad, por lo que el Tribunal Superior de Justicia Electoral modificó el calendario fijando las elecciones primarias para el 2 de agosto y las correspondientes a sus municipalidades el 29 de noviembre de 2020 (INE-IDH/CAPEL 2020: 23).

Lo anterior, propició que desde el Congreso se impulsaran modificaciones al Código Electoral para determinar, finalmente, el aplazamiento de las elecciones municipales e internas hasta un año después de las fechas previstas para este 2020 quedando, por ende, para el 29 de noviembre de 2021 la renovación de sus municipalidades y 90 días antes de éstas la realización de las elecciones internas.

f) Uruguay

Uruguay tenía programadas elecciones para llevar a cabo la renovación de sus 19 intendencias departamentales, 19 juntas departamentales y 625 órganos municipales para el 10 de mayo de 2020 (INE-IIDH/CAPEL 2020: 30). Sin embargo, a tan sólo cinco días de que el Secretario General de la Organización Mundial de la Salud declarara al COVID-19 como pandemia, el país implementó estrictas medidas de seguridad y salubridad, y el Pleno de su Corte Electoral decretó, en sesión extraordinaria, la suspensión del calendario electoral y con ello señaló como fecha tentativa de celebración el 27 de septiembre de 2020.

Ante esta situación, el 8 de abril de 2020 el Congreso aprobó una Ley que le otorgó a la Corte Electoral la facultad para postergar las actividades del proceso electoral a más tardar al 4 de octubre, extendiendo así el mandato de las actuales autoridades hasta que tomen posesión las nuevas (INE-IIDH/CAPEL 2020: 32). No obstante, el 27 de septiembre de 2020, fecha señalada por la Corte Electoral, se celebraron los comicios bajo un nivel de participación ciudadana de alrededor del 60%.

2. Impulso permisivo en la realización de los procesos electorales

a) República de Corea

El primero de los países que, en el centro más álgido de la pandemia, decidió llevar a cabo la organización y desarrollo de sus procesos comiciales a nivel nacional fue la República de Corea. El 15 de abril de 2020, celebró elecciones para elegir a los miembros de su Asamblea Nacional, para lo cual, su Comisión Electoral Nacional implementó diversas medidas extraordinarias a fin de mejorar las condiciones bajo las cuales acudirían los votantes al llamado ciudadano de elección de sus representantes. Entre las medidas implementadas en dicho país destacan las siguientes (Spinelli 2020: 2 y ss.):

- 1) Fomento del denominado *voto temprano*, instrumento que permite a todas las personas emitir su voto previo a la celebración de la jornada electoral, en forma presencial en dos fechas diversas (Tullio 2020: 32).
- 2) Incentivar el *voto anticipado por correo*, el cual podían ejercer todas aquellas personas que se encontraban en los hospitales siendo tratadas por el virus, y aquellas que, como consecuencia de la pandemia, estaban confinadas en sus hogares (Tullio 2020: 31 y 33).
- 3) Creación de un *Código de Conducta*, dirigido tanto al electorado como al personal de la Comisión Electoral Nacional, en el que se establecieron una serie de medidas de seguridad e higiene a fin de proteger el derecho a la salud en el ejercicio de su derecho al sufragio. Entre las medidas preventivas que más destacan se encuentran: el uso obligatorio de cubre bocas, verificación de temperatura antes de acceder a la mesa receptora de la votación, mantenimiento de una distancia considerable entre personas, uso de guantes de plástico, desinfección de los centros de votación y del material electoral, uso de equipo de protección facial o careta.
- 4) Cancelación del *voto desde el extranjero*, derivado de las estrictas medidas de contención implementadas en otros países.
- 5) Cancelación de todo tipo de reuniones y movilizaciones, así como restricciones a las campañas electorales; lo que propició que los actores políticos modificaran sus estrategias de propaganda electoral recurriendo al uso de las tecnologías de la información, como son redes sociales, *apps*, y mensajes dirigidos al electorado mediante videos.

Lo anterior, permitió un alto nivel de participación política del 26.7% —en comparación con el año 2016 en el que se registró un nivel del 12.19%— en un contexto en el que las condiciones sanitarias no fueron las más favorables, logrando lo que Spine-

lli denomina *la derrota simbólica del COVID-19* (Spinelli 2020: 5), al permitir darle un mayor valor al ejercicio del derecho al voto en condiciones tan adversas, consecuencia de las estrictas medidas de seguridad adoptadas por la autoridad electoral de aquel país.

b) Francia

En Francia, pese a que desde el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró la existencia de la pandemia causada por el virus COVID-19, el 15 de marzo se celebraron elecciones municipales con consecuencias desastrosas para la salud del electorado, pues a una semana de celebrados los comicios, el número de contagios pasó de 100 a 4,500 (Pérez Bourbon 2020: 318), lo que propició que el presidente del país Galo pospusiera la realización de la segunda vuelta electoral hasta el 28 de junio, con un grado de abstencionismo aproximado al 59.5%, consecuencia del número de decesos provocado por el virus.

c) Alemania

En el país germánico las cosas fueron un poco diferentes en comparación con lo suscitado con los franceses, ya que a pesar de que en plena pandemia se celebraron elecciones en el estado de Baviera, la primera vuelta el 5 de marzo y la segunda vuelta el 29 de marzo, ello no minó en absoluto el nivel de participación política de los bávaros, pues en su primera vuelta se echó mano no sólo del método de votación clásico con el llamado a votar en forma presencial, sino que éste se combinó con el denominado *voto por correo*. Tal fue el resultado positivo de dicha estrategia que, para la segunda vuelta, únicamente se utilizó el método de *voto por correo*, logrando con ello un aumento en el nivel de participación ciudadana (Pérez Bourbon 2020: 318-319).

d) Estados Unidos de Norteamérica

Los Estados Unidos es el país número uno con más contagios a nivel mundial y más muertes per cápita que ningún otro. Pese

a ello, ha tenido un perspicaz comportamiento permisivo en cuanto al ejercicio de su democracia representativa, pues desde que la pandemia azotó con dureza la mayor parte de los estados de la unión americana, no se tuvo contemplado el aplazamiento de sus comicios para la renovación de su Presidencia, el cual tuvo verificativo el 3 de noviembre, con un nivel de participación del 72.3% en relación con los comicios presidenciales de 2016 que orbitó en el 60.1% (El Periódico 2020), dando esta vez la victoria al candidato demócrata Joe Biden, frente al actual presidente Donald Trump. Cabe mencionar que en este proceso electoral la realización del *voto por correo anticipado* fue decisiva para que Biden ganará la elección.

Los únicos casos en los que se pudo ver un efecto de contención y posterior realización de las elecciones primarias a causa del COVID-19, fueron los estados de Kansas, Carolina del Sur, Arizona, Alaska, Connecticut, Kentucky, Georgia, Maryland, Louisiana y Ohio (Pérez Bourbon 2020: 320).

No obstante, el estado que más ha llamado la atención es el de New York, ya que su Junta Electoral Estatal canceló las elecciones primarias presidenciales demócratas programadas para el 23 de junio, sin cancelar las internas en el ámbito estatal y legislativo (Marván Laborde 2020: 42), lo que fue declarado inconstitucional por la Corte Federal de Manhattan, ordenando preservar la fecha programada para la celebración de los comicios (Pérez Bourbon 2020: 320).

3. *Valoración general*

El panorama apenas reseñado pone de relieve no sólo las dos formas que han guiado el impulso proteccionista de los derechos político-electoral a nivel internacional frente a la pandemia del COVID-19, sino fundamentalmente los mecanismos que se han implementado en cada latitud para propiciar que los derechos de participación política no se vean indefinidamente confinados como la mayor parte de la población mundial se encuentra hoy en día a consecuencia de la crisis sanitaria; convirtiendo a las autori-

dades electorales ya no en simples organizadores de elecciones sino en verdaderos entes garantes del ejercicio de los derechos políticos y de la seguridad sanitaria del electorado.

Lo que encuentra su *ratio* en las palabras de Guadalupe Salmorán (Salmorán Villar 2020: 49), quien afirma, con justa razón, que *emergencia sanitaria* no debe traducirse como interrupción democrática; de ahí que las autoridades de un Estado tengan la obligación indefectible de adoptar, ante este tipo de contingencias extraordinarias, todas las medidas necesarias no sólo para afrontar —antes, durante y después— los estragos de la emergencia sanitaria, sino también para evitar que, como consecuencia de una epidemia, el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política se vea mermado.

IV. ¿RETRASO O SUSPENSIÓN DE PROCESOS ELECTORALES EN CASOS EXTRAORDINARIOS?

La interrupción de los procesos electorales a nivel mundial es un hecho que, si bien encuentra algunos precedentes esporádicos a nivel regional como los analizados en el segundo acápite de este artículo, no se había suscitado con la magnitud y alcances que ha provocado la aparición del COVID-19 en todo el mundo, alterando las conductas de los Estados al momento de organizar sus procesos electivos y democráticos.

Lo ordinario en tiempos de *normalidad*, ha sido llevar a cabo la renovación periódica de los poderes públicos y el ejercicio de los procesos democráticos en los tiempos marcados por las constituciones y las leyes especiales en la materia; y sólo en casos muy excepcionales debidamente justificados, aplazar su realización o, en su defecto, suspenderla.

Como indica con claridad Ángel J. Sánchez (Sánchez Navarro 2020: 334-335), no es lo mismo aplazar, retrasar o suspender

procesos electivos constitucionalmente reconocidos, cuyas fechas de realización se encuentran fijadas en las Cartas Fundamentales, que aquellos procesos de democracia directa que en su mayoría carecen de periodicidad. La razón distintiva entre unas y otras es que, mientras en los *procesos electorales* el aplazamiento puede provocar afectaciones al sistema democrático, al no cumplirse con la renovación periódica de los poderes públicos en los tiempos fijados en la norma suprema y, por ende, prorrogando la duración del encargo de las personas que detentan en ese momento el poder; tratándose de los *procesos de democracia directa*, como por ejemplo el referéndum, las consecuencias negativas son menos indoloras al sistema, pues sus efectos colaterales no impactan en el normal funcionamiento del aparato estatal.

Llegados a este punto, resulta importante distinguir lo que significa *retrasar* y *suspender* procesos electorales o de democracia directa pues, aunque pudieran utilizarse como sinónimos para determinar la existencia de una cierta interrupción en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, lo cierto es que cada uno de ellos tienen connotaciones temporales diversas al momento de su aplicación práctica.

Así, siguiendo las ideas de Ángel J. Sánchez (Sánchez Navarro 2020: 335), los procesos electorales o de democracia directa pueden ser sujetos de interrupción por parte de las autoridades estatales encargadas de su organización y desarrollo, momentos antes de su convocatoria formal y, en su caso, una vez iniciado el proceso estando en pleno desarrollo cada una de sus etapas. Situándonos en el primer caso, estaríamos frente a un *retraso* del inicio de un proceso electoral, mientras que en el segundo caso nos encontraremos ante una *suspensión* del desarrollo del proceso.

En términos más simples, lo correcto es utilizar la palabra *retraso* para identificar aquellas decisiones públicas de las autoridades estatales de posponer el inicio de un proceso electoral o de democracia directa que aún no se encuentra formalmente en marcha; y la denominación *suspensión* para referirse a aquel proceso electoral

o de democracia directa encontrándose en marcha se decide interrumpir (Sánchez Navarro 2020: 335).

Acorde a lo anterior, y tomando como base la información contenida en el subcapítulo anterior, podemos considerar como países en los que se implementó un *retraso* de sus procesos comiciales y de democracia directa, a España, Chile y Paraguay; mientras que Bolivia, Francia, Estados Unidos, Italia y Uruguay estarían encasillados como aquellos Estados en los que se presentó una *suspensión* de sus procesos electorales —entre los que, como veremos más adelante—, debe necesariamente incluirse a México, quien una vez iniciados sus procesos electorales en Coahuila e Hidalgo desde el 2019, este año con motivo de la pandemia determinó suspender la fecha en que se llevarían a cabo sus jornadas electivas.

Como hemos visto, a nivel internacional la mayor parte de los países han llevado a cabo la suspensión de sus procesos electorales y de democracia directa, y solo en casos excepcionales se ha decretado el retraso en su inicio. Ello obedece, principalmente, al hecho de que en la mayoría de ellos sus Constituciones regulan casos excepcionales en los que los procesos electorales pueden suspenderse, más no retrasarse (Sánchez Navarro 2020: 333 y 336; IDEA 2020: 3); aunado a que, la suspensión de los procesos electivos encuentra también su fundamento en el derecho convencional, al estar reconocida en el artículo 4, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —en adelante, PIDESC— la posibilidad de suspender el ejercicio de los derechos humanos en los siguientes casos:

“1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente

en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (PIDESC, Artículo 4, numeral 1).”

Cabe mencionar que la hipótesis anterior resulta aplicable tratándose de la suspensión de derechos político-electorales, ya que el numeral 2 del artículo 4 del mencionado Pacto señala que dicha suspensión de derechos no resulta procedente en los siguientes casos: derecho a la vida —artículo 6—; prohibición de torturas y tratos inhumanos —artículo 7—; prohibición de esclavitud y servidumbre —artículo 8—; encarcelamiento por deudas de carácter civil —artículo 11—; modificaciones a la penalidad de los delitos —artículo 15—; reconocimiento de la personalidad jurídica —artículo 16—, y; libertad de pensamiento, conciencia y religión —artículo 18—.

Por lo que, si el derecho político electoral a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o mediante representantes libremente elegidos, así como, a votar y ser votado en elecciones libres, auténticas y periódicas se halla en el artículo 25 del Pacto, no cabe duda que la suspensión en el ejercicio de estos derechos resulta justificada cuando, como consecuencia de situaciones excepcionales —como lo es la existencia de una pandemia mundial—, se ponga en peligro la vida de la población en un Estado determinado.

Lo que se refuerza con el contenido del artículo 22 del multi-referido Pacto, que señala como restricción del ejercicio de otro derecho político-electoral —concretamente el derecho de libre asociación con fines políticos— la seguridad nacional, el orden público, la *protección de la salud* o la moral pública y los derechos y libertades de las demás personas.

Como hemos visto, si bien la suspensión de los procesos judiciales encuentra cobijo en el derecho constitucional y convencional, e incluso la Comisión de Venecia del Consejo de Europa lo justifica como medida legítima en su *Compilación de opiniones e informes sobre estados de emergencia*, al indicar que “con el pro-

pósito de mantener el orden constitucional puede justificarse el retraso de las elecciones en situaciones excepcionales, tales como guerras o catástrofes naturales” (Sánchez Navarro 2020: 334); ello no significa en forma alguna que dicha habilitación sea una carta abierta para autorizar a los Estados a diferir, en forma indefinida, la realización de sus comicios constitucionales ni mucho menos el goce efectivo de los derechos de participación político-electoral, pues su suspensión no puede llegar al grado de caer en la incertidumbre e indefinición.

Por ende, en los casos en que las autoridades de un Estado, dada la presencia de una catástrofe de magnitudes universales —como lo es la presencia el COVID-19—, determine suspender sus elecciones, debe buscar todas las opciones legales y constitucionales posibles que su normativa interna consigna a fin de definir, conforme a las evaluaciones técnicas y científicas necesarias, las acciones más próximas e inmediatas a seguir para asegurar una fecha cierta en la que tendrán que celebrarse los comicios (Alihodzic y Bicu 2020; Álvarez *et al.* 2020: 13).

Para ello, los cuatro factores que la Organización de Estados Americanos sugiere tomar en consideración al momento de retrasar o suspender las elecciones, conforme a la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* (Álvarez *et al.* 2020: 14), son los siguientes:

- 1) *Condiciones de Salud.* Acorde a este factor, las circunstancias para la suspensión deben fundamentarse principalmente en las condiciones de salud que aquejan a la población, de tal suerte que la suspensión se traduzca en una verdadera medida excepcional basada en estudios, informes y recomendaciones de las autoridades sanitarias nacionales e internacionales.
- 2) *Marco jurídico.* Este factor es uno de los más importantes, pues el retraso o suspensión de un proceso electoral debe estar respaldado por el orden jurídico, a fin de brindar certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía, de tal suerte que el ejercicio de las

atribuciones de aplazamiento sean acordes a la Constitución del Estado y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Para tal efecto, se deben crear los protocolos sanitarios necesarios que aseguren no sólo la correcta convivencia entre la población sino, además, que la realización próxima de los comicios se haga en un ambiente controlado y propicio para evitar que el ejercicio de los derechos políticos y electorales se convierta en un detonante de la propagación de la epidemia o desastre natural, y con ello asegurar las mejores condiciones de salud del electorado.

Finalmente, una de las consideraciones a tomar desde este enfoque es la necesidad de prever que el retraso o suspensión de los procesos comiciales no impacte negativamente en las posibilidades de acceso a la justicia de la ciudadanía, por lo que se requiere que en la determinación de la nueva fecha para la celebración de las elecciones se contemplen los plazos para impugnar los resultados de los comicios.

- 3) *Acuerdos políticos.* La decisión de retrasar o suspender la realización de las elecciones tienen sin duda un impacto de naturaleza política, pues con ella no solo se afecta provisionalmente las condiciones jurídicas de los actores políticos durante el inicio o desarrollo de los comicios, sino también sus estrategias políticas de captación del voto popular. Por ello, en la definición de la fecha para reanudar las elecciones es indispensable propiciar un dialogo y consenso de las principales fuerzas políticas, a fin de que la decisión final del aplazamiento por parte de la autoridad electoral y la definición del plazo fijado para su reanudación este respaldada legítimamente.
- 4) *Fecha.* Definidos los riesgos a la salud, las condiciones para determinar el retraso o suspensión de la elección, y el consenso político necesario para respaldar la decisión, la definición de la fecha debe hacerse en un rango que permita dar la suficiente certeza a la ciudadanía a fin de poder realizar los ajustes nece-

sarios tanto al calendario electoral, como a las diversas etapas en que se divide el proceso electivo.

V. LA SUSPENSIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO. LOS PRIMEROS CASOS A RAÍZ DE LA PRESENTE EMERGENCIA SANITARIA: HIDALGO Y COAHUILA

El 23 de marzo de 2020 el Gobierno de México, a través del Consejo General de Salubridad, publicó en el Diario Oficial de la Federación —en adelante, DOF— que la existencia de la pandemia tiene graves consecuencias en la salud pública, por lo que estableció una serie de medidas a implementar de manera prioritaria, a fin de atacar y controlar la expansión del virus en todo el territorio nacional.

Entre dichas medidas destacan, por su importancia en materia electoral, las siguientes: 1) la obligación de todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno de instrumentar medidas preventivas contra el virus mediante la denominada *Jornada Nacional de Sana Distancia*, a fin de evitar su propagación en la población general, con especial énfasis de cuidado en grupos vulnerables; y 2) suspender temporalmente todas las actividades que involucren la concentración física de personas, tránsito o desplazamiento de personas; instrumentando planes que garanticen la continuidad de las operaciones para el cumplimiento de las funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de riesgos para la salud de la población (Secretaría de Gobernación 2020).

Ante este panorama, las autoridades locales encargadas de la organización de los comicios, cuya jornada electiva se llevaría a cabo a mediados del 2020, implementaron desde sus esferas de competencia, diversas medidas a fin de propiciar que los estragos de la epidemia no afectaran la salud del electorado en cada entidad federativa. Asimismo, la autoridad electoral nacional ejerció su facultad constitucional de atracción a fin de resolver sobre

las peticiones formuladas por los organismos electorales locales que, derivadas de la pandemia, rebasan la esfera de sus competencias, es decir, sobre la posibilidad de suspender provisionalmente el desarrollo y organización de las elecciones en los estados, como consecuencia de las condiciones sanitarias que aquejan a la toda la población en México.

1. Coahuila

En Coahuila, conforme al calendario aprobado para el Proceso Electoral Local Ordinario 2019-2020, se debían elegir a más tardar el 7 de junio de 2020, 16 diputaciones de mayoría relativa y 9 de representación proporcional (Gris Legorreta y Ramírez Hernández: 5 y 6). Sin embargo, luego de que el 19 de marzo de 2020, el gobernador del Estado implementara medidas de prevención y control relacionadas con la propagación del COVID-19, entre las que destacan la suspensión de todo tipo de eventos masivos de carácter cívico, oficial, cultural, deportivo, de recreación, gastronómico, turístico y religioso; el Instituto Electoral local emitió el Acuerdo IEC/CG/044/2020, a través del cual, como medida necesaria para el cumplimiento de sus funciones y con el objeto de mitigar la propagación del virus entre sus personas funcionarias públicas y del público en general, modificó su Reglamento de Sesiones a fin de que éstas se pudieran llevar a cabo vía remota sin la presencia física de las personas.

Posteriormente, el 3 de abril, aprobó el Acuerdo IEC/CG/057/2020, en el que determinó, como medida extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria provocada por el COVID-19, la suspensión de los plazos inherentes a las actividades de la función electoral, y aquellas relacionadas con el proceso electoral local 2019-2020. Ello a fin de evitar el incumplimiento de los plazos y términos señalados en la legislación electoral, y con el objetivo de dar certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía.

Asimismo, el 29 de mayo, aprobó el diverso Acuerdo IEC/CG/061/2020, en el que implementó un Protocolo de Seguridad

Sanitaria del Instituto Electoral del Coahuila —en adelante, IEC—, como medida necesaria para que dicha autoridad administrativa electoral continúe con el ejercicio de sus funciones constitucionales de cara al proceso electoral local 2019-2020, previniendo y reduciendo las posibilidades de contagio de su personal y, colateralmente de sus familias.

Por otro lado, mediante Acuerdo IEC/CG/062/2020, aprobado el 30 de julio de 2020, determinó la reanudación de los plazos inherentes a las actividades de la función electoral y aquellas relacionadas con el proceso electoral local 2019-2020; ello como consecuencia de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral —en adelante, INE—, aprobó un diverso acuerdo INE/CG170/2020 en el que ordenó que la reanudación del proceso electoral local en el Estado de Coahuila fuera a partir del 8 de agosto, y la realización de la Jornada Electoral el 18 de octubre.

Finalmente, emitió un diverso Acuerdo IEC/CG/064/2020 —30 de julio de 2020—, mediante el cual aprobó 7 Protocolos de Seguridad Sanitaria para el Proceso Electoral local ordinario 2019-2020, destinados a regular la seguridad sanitaria de todos los actores políticos en los siguientes rubros:

- 1) Registro de Candidaturas,
- 2) Campañas Electorales,
- 3) Distribución de Paquetes Electorales a Comités Distritales Electorales;
- 4) Programa de Resultados Preliminares Electorales y Simulacros,
- 5) Recepción de Paquetes Electorales en los Comités Distritales al término de la Jornada Electoral,
- 6) Sesiones de Cómputo Distritales y
- 7) Cómputo Estatal.

2. Hidalgo

En Hidalgo, por su parte, conforme al calendario aprobado por la autoridad electoral local, a más tardar el 7 de junio de 2020 debían elegirse 84 ayuntamientos, entre presidencias, sindicaturas y regidurías (Gris Legorreta y Ramírez Hernández: 5 y 6); empero, como consecuencia de la pandemia registrada a nivel mundial, el gobierno del Estado emitió, mediante acuerdo de 19 de marzo, un decreto en el que implementó un operativo denominado *Operativo Escudo para un Hidalgo Seguro*, estableciendo medidas sanitarias inmediatas para la prevención y control infeccioso del COVID-19, entre las que se encuentra la suspensión de todo tipo de eventos públicos de la administración pública estatal, y en el que se exhorta a los demás niveles de gobierno, poderes autónomos, y a la sociedad en general a seguir las medidas de seguridad sanitaria implementadas.

En respuesta a ello, el 25 de marzo, el Instituto Electoral Estatal de Hidalgo, emitió el Acuerdo IEEH/CG/025/2020 en el que adoptó medidas temporales y de carácter extraordinario, derivadas de la pandemia causada por el COVID-19, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Suspensión inmediata de todas las sesiones ordinarias presenciales y extraordinarias del Instituto Electoral local que no sean indispensables para la organización y desarrollo del proceso electoral local 2019-2020.
- 2) Suspensión inmediata de todas las sesiones de sus Comisiones Permanentes, Temporales y Especiales, así como de sus Comités, que no sean indispensables para la organización y desarrollo del proceso electoral local.
- 3) Suspensión inmediata de todas las actividades señaladas en el calendario electoral de la entidad.

- 4) Suspensión inmediata de todas las actividades laborales del personal del Instituto Electoral y órganos desconcentrados que cuenten con un perfil de riesgo de contagio, como son: personas adultas mayores de 60 años, personas embarazadas, en periodo de lactancia y personas que cuenten con algún tipo de enfermedad crónica.
- 5) Restricción inmediata y hasta nuevo aviso a las instalaciones del Instituto Electoral local y a sus unidades y órganos desconcentrados de personas ajenas a la institución, salvo aquellas personas que tengan como finalidad presentar escritos que pongan en conocimiento de la autoridad administrativa violaciones a la normativa electoral.
- 6) Suspensión inmediata del desahogo de diligencias presenciales en los procedimientos especiales sancionadores competencia del Instituto.
- 7) Implementación inmediata de cercos sanitarios y filtros de supervisión a las entradas de los inmuebles del Instituto, así como, intensificación de las labores de limpieza y sanitación.

Posteriormente, mediante Acuerdo IEEH/CG/026/2020 de 4 de abril, el Instituto Electoral local declaró la suspensión temporal de las acciones, actividades y etapas del proceso electoral ordinario local 2019-2020 en la entidad, como consecuencia de la resolución adoptada por el INE en el diverso Acuerdo INE/CG83/2020, aprobado con motivo de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19.

Asimismo, aprobó un *Protocolo de medidas sanitarias para la reanudación de las actividades 2020*, dirigido a todas sus personas servidoras públicas, representantes de los partidos políticos, y ciudadanía en general, con la finalidad de que el reinicio de actividades relacionadas con la organización y desarrollo del proceso electoral local 2019-2020 se lleve a cabo en forma segura mediante

el cumplimiento de diversas recomendaciones, lineamientos y reglas, entre las que destacan:

- 1) Medidas administrativas y sanitarias para el reingreso del personal del Instituto, entre ellas, horarios escalonados de entrada y salida, controles sanitarios al ingreso.
- 2) Formalidades en las reuniones de trabajo y sesiones del Consejo General.
- 3) Monitoreo constante en la salud del personal del Instituto.
- 4) Lineamientos sanitarios para el registro de planillas y la revisión de los requisitos legales, así como para el desarrollo de las actividades relativas al PREP durante el proceso electoral.
- 5) Servicios de limpieza y fotocopiado.
- 6) Actividades de coordinación con el INE en el agrupamiento y sello de las boletas electorales, así como durante la realización de la jornada electiva.
- 7) Capacitación, difusión y promoción de las medidas de seguridad sanitarias.

Finalmente, por Acuerdo IEEH/CG/030/2020 de 1 de agosto, el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo ordenó la reanudación de las acciones, actividades y etapas del proceso electoral ordinario local 2019-2020 en la entidad, así como, modificaciones al respectivo calendario electoral, como consecuencia de la resolución adoptada por el INE en el diverso Acuerdo INE/CG170/2020, y determinó que dicha reanudación del proceso electoral local comenzaría a partir del 1 de agosto, teniendo como límite para el ajuste del calendario electoral respectivo que la realización de la Jornada Electoral será el 18 de octubre.

3. *INE*

El INE por su parte, a raíz de las declaratorias de emergencia sanitaria nacional, y las realizadas por las gubernaturas en los Estados de Coahuila e Hidalgo, mediante Acuerdo INE/CG82/2020 (INE 2020a) emitido el 27 de marzo, determinó aprobar, como medida extraordinaria, la suspensión de los plazos y términos relacionados con las actividades de la función electoral, hasta en tanto se contenga la pandemia provocada por el COVID-19.

Cabe destacar que en este acuerdo el INE no incluyó la suspensión de los plazos y las actividades vinculadas con los trabajos de preparación de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo, pues hasta ese momento no se contaba con el análisis técnico necesario que justificará su paralización, de ahí que ordenará la continuación de los trabajos siempre y cuando las condiciones de salud lo permitieran y ello no comprometiere la seguridad sanitaria de la población, ni de las personas servidoras públicas vinculadas con la función electoral.

Sería hasta la emisión del Acuerdo INE/CG83/2020 (INE 2020b) aprobado el 1 de abril, que el INE, en ejercicio de su facultad de atracción prevista en el artículo 41 fracción V, apartado C, párrafo segundo, inciso c, de la Norma Suprema, ordenaría la suspensión temporal del desarrollo y organización de los procesos electorales ordinarios en los Estados de Coahuila e Hidalgo.

La razón principal que justificaría esta medida de la autoridad electoral nacional es que, a diferencia de lo razonado en el Acuerdo INE/CG82/2020, los datos arrojados por la autoridad federal en materia de salubridad no eran alentadores para la continuación de los trabajos de preparación de las elecciones, pues para entonces la Secretaría de Salud ya había declarado la entrada a la fase 2 de la pandemia, y publicado en el DOF —31 de marzo de 2020— las medidas extraordinarias necesarias para combatir la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, entre las que destacan la suspensión inmediata de todas las actividades no esenciales en todo el país,

la prohibición de llevar a cabo reuniones o congregaciones de más de 50 personas y la sugerencia de ejercer un resguardo domiciliario de al menos un mes.

Asimismo, para esas fechas las gobernaturas en los estados de Coahuila e Hidalgo ya habían declarado emergencia sanitaria en cada una de sus entidades federativas y los institutos electorales locales también habían implementado medidas extraordinarias de suspensión de sus actividades derivadas de la contingencia sanitaria; aunado a que, como consecuencia de las condiciones en las que se encontraba el avance de la pandemia en cada una de dichas entidades federativas y la incertidumbre que ello causaba, los institutos electorales en Coahuila e Hidalgo solicitaron al INE ejerciera su facultad constitucional de atracción a fin de que éste se pronunciara sobre la suspensión de los procesos electorales en dichas entidades.

De esta manera, el INE decretaría la suspensión de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo, posponiendo la celebración de la jornada electoral en dichas entidades para finales del mes de julio o a principios de agosto, siempre y cuando así lo permitan las condiciones sanitarias; señalando que dicha medida suspensio-
n se justifica dado que (INE 2020b):

- 1) La normativa electoral no prevé de forma expresa una regulación específica de actuación para las autoridades electorales ante situaciones de pandemia, lo que justifica que el INE, como máxima autoridad administrativa en materia electoral, adopte las medidas conducentes para afrontar la emergencia sanitaria, extendiéndolas a los actos vinculados con los Procesos Electorales Locales en Coahuila e Hidalgo.
- 2) La declaratoria de emergencia sanitaria emitida por el Consejo de Salubridad determinó como medidas preventivas y de mitigación de la enfermedad la suspensión inmediata de actividades no esenciales en el sector público, privado y social; resguardo domiciliario tratándose de personas vulnerables; posponer

ensos y encuestas que impliquen movilización de personas e interacción física, y; en general, toda actividad que implique concentración física de personas en todo el territorio nacional; lo que es incompatible con el desarrollo normal de la organización de las elecciones y más en la etapa de campañas electorales que requieren contacto cercano mediante eventos públicos.

- 3) Si bien el acuerdo referido no menciona expresamente a los procesos electorales en curso en los estados de Coahuila e Hidalgo, ello no implica que el INE en su carácter de máxima autoridad administrativa electoral no pueda implementar medidas de similar naturaleza a fin de proteger la salud del electorado y de quienes están directamente involucrados en el desarrollo de los procesos electorales.
- 4) El señalamiento de la nueva fecha en que se reiniciarán los procesos comiciales en ambas entidades federativas sería fijada por el Consejo General del INE y los ajustes a los calendarios respectivos se harían en conjunto con los institutos electorales locales, así como las autoridades jurisdiccionales federal y locales en la materia.

Finalmente, mediante Acuerdo INE/CG170/2020 (INE 2020c) el INE decretaría la reanudación de las actividades inherentes al desarrollo de los trabajos de coordinación con los institutos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, y señalaría como fecha para la realización de la Jornada Electoral en ambas entidades el 18 de octubre de 2020. Las razones que justificarían esta decisión serían, sustancialmente, las siguientes:

- 1) Aun cuando subsiste la contingencia sanitaria provocada por el COVID-19, lo cierto es que, acorde a la información proporcionada por la autoridad sanitaria federal, existen diversas disposiciones que permiten reanudar las actividades de preparación de los procesos electorales locales a través de la implementación de protocolos de seguridad sanitaria que garanticen la continui-

dad de las actividades, protegiendo el derecho a la salud de todas las personas.

- 2) En los estados de Coahuila e Hidalgo se han trabajado y aprobado protocolos de seguridad sanitaria que permiten el reinicio de las actividades relacionadas con los procesos electorales en ambas entidades.
- 3) Seguir postergando la celebración de la jornada electoral en dichas entidades provocaría una afectación indebida en los derechos de la ciudadanía, así como la indebida integración de los órganos de gobierno, lo que redundaría en la violación al principio democrático de renovación periódica de los cargos de elección popular.
- 4) Si bien la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —LGIPE— y demás normas en materia electoral no prevén supuestos expresos sobre la suspensión de procesos electorales por causas de fuerza mayor —como lo es la existencia de una pandemia— y su posterior reanudación, lo cierto es que el INE como máxima autoridad administrativa en la materia tiene la obligación de asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y principios democráticos contenidos en la Norma Suprema, lo que le obliga a adoptar las medidas administrativas y jurídicas necesarias a fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones constitucionales.
- 5) Aún cuando las autoridades federales en materia sanitaria no señalaron como parte del regreso a la nueva normalidad aquellas actividades vinculadas con la materia electoral, lo cierto es que el INE como máxima autoridad administrativa en la materia tiene la potestad de garantizar la regularidad democrática y constitucional de periodicidad de las elecciones para la renovación de los órganos públicos a través del sufragio universal, libre y directo.

La anterior decisión provocaría que en ambas entidades federativas —en las que previamente se habían suspendido de manera temporal las etapas de precampañas, registro de planillas de candidaturas, campañas electorales, jornada electoral y cómputos distritales previstas desde el año pasado para su desarrollo total a más tardar el 13 de junio de 2020— tuvieran que ajustar sus procesos electorales a una sola fecha en su jornada electiva —18 de octubre de 2020— permitiendo con ello la debida y oportuna integración de los órganos estatales susceptibles de renovación.

Cabe destacar que en la fecha indicada se llevaron a cabo los procesos comiciales bajo estrictas medidas de seguridad sanitaria establecidas por el INE —entre las que destacan el uso obligatorio de cubrebocas, que cada elector debe llevar su propio bolígrafo, que no deberán acudir menores de edad a la casilla, sanidad cada 2 horas en los lugares en donde se ejerza el voto, entre otras— haciéndose uso por primera vez en ambas entidades federativas del voto electrónico en su modalidad de urna electrónica.

Pese a que las actuaciones de los órganos encargados de la organización y desarrollo de los procesos electorales en ambas entidades tuvieron como finalidad evitar la propagación del virus entre la población y que el ejercicio de los derechos político-electorales no fuera un detonante para ello, las decisiones de la autoridad nacional de suspender el desarrollo de los procesos comiciales en Coahuila e Hidalgo no escaparon de las críticas, principalmente de la doctrina, quienes consideraron violatorio de derechos humanos y de los principios democráticos incardinados en la Norma Suprema la suspensión de los procesos comiciales.

Dos de los más acérrimos críticos sobre el tema fueron Gerardo Mata y Oscar Rodríguez (Mata Quintero y Rodríguez Fuentes 2020), quienes cuestionaron desde un principio la facultad del INE para suspender o atrasar, vía atracción, una elección, así como para inaplicar en los hechos disposiciones constitucionales que obligan a la renovación periódica de los órganos de elección popular.

Sus argumentos se centraron, fundamentalmente, en evidenciar que con la decisión de suspender los procesos comiciales en Coahuila e Hidalgo se estaba violando la Constitución Federal, ya que ni en las normas electorales locales, ni en la LGIPE ni en la propia Constitución Federal se contempla la posibilidad de suspender, restringir, aplazar, posponer o postergar una elección, muchos menos justificar dicha decisión mediante el ejercicio de la facultad de atracción del INE (Mata Quintero y Rodríguez Fuentes 2020), máxime que al no haberse señalado desde el acuerdo de suspensión una fecha cierta para su reanudación, la realización de los comicios se vuelve incierta.

Por otro lado, hubo quienes por el contrario, consideraron la medida suspensiva apegada a los más altos estándares de protección de los derechos humanos y acorde a lo que, en otras latitudes, se había estado llevando a cabo como consecuencia del impacto negativo que el COVID-19 tiene en los procesos electorales a nivel mundial.

Entre ellos está, como no podría ser de otra manera, el presidente del INE, Lorenzo Córdova (Córdova Villanelo 2020), para quien la decisión tomada por la autoridad nacional electoral fue oportuna, ya que el pretender que los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo sigan su curso sin atender al contexto actual de la pandemia y a las disposiciones emitidas por las autoridades en materia de salubridad, sería condenar las elecciones al fracaso, propiciando incluso que la presencia del virus se convierta en un factor que aumente el descontento de la ciudadanía con la política y la democracia al comprometer la salud del electorado.

Aunado a que, la medida implementada por el INE provocó la postergación de las diferentes etapas y actividades de los procesos comiciales locales en forma provisional no así definitiva, para reprogramarlas hasta en tanto existan las condiciones sanitarias necesarias que garanticen el derecho a la salud de las personas en el ejercicio de sus derechos políticos (Córdova Villanelo 2020).

También, en algunos sectores de la doctrina se consideró adecuada la medida decretada por el INE, ya que para Luis Salgado y Guadalupe Salmorán (Salgado Rodríguez y Salmorán Villar 2020: 59) la suspensión de las elecciones en ambas entidades federativas estuvo fundamentada en el sistema electoral nacional y justificada por el impacto negativo de la pandemia, al constituirse como una circunstancia excepcional en los referidos procesos electorales, de ahí que la determinación del INE sea una medida extraordinaria y provisional que priorizó el goce del derecho a la salud al ser éste una condición necesaria para el ejercicio libre y pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía en los estados de Coahuila e Hidalgo.

Como podemos apreciar, la circunstancias que rodean el tema de la suspensión de los procesos comiciales en México se encuentran íntimamente ligadas a dos aspectos centrales que resulta necesario dilucidar: 1) si el INE cuenta con las facultades constitucionales y/o legales suficientes para poder decretar la suspensión de procesos electorales locales o federales, es decir, si dicha suspensión encuentra cobijo en el sistema constitucional electoral y democrático en nuestro país; y 2) si la existencia de la pandemia causada por el COVID-19 constituye un hecho excepcional y extraordinario suficiente que justifique la suspensión del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía en los procesos comiciales, a fin de no mermar o poner en riesgo la salud pública del electorado.

VI. ¿PUEDE EL INE SUSPENDER EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES O LOCALES A FIN DE SALVAGUARDAR EL DERECHO A LA SALUD?

La respuesta al cuestionamiento anterior es que sí, efectivamente el INE puede decretar la suspensión de los procesos electorales, locales o federales, cuando existan causas extraordinarias plenamente acreditadas que así lo justifiquen, y éstas impliquen la posibilidad

latente de que el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales —como el derecho a la salud— puedan verse seriamente afectados. A fin de evidenciar las razones que dan sustento a la postura anterior, dividiré el análisis de la siguiente manera:

1) *El INE es el órgano constitucional en quien se deposita el ejercicio originario de la función estatal de organización de las elecciones en todo el país.* Recordemos que a partir de la reforma constitucional de 2014, en nuestro sistema electoral se llevó a cabo una modificación sustancial al modelo de distribución de competencias, pasando de un modelo federalizado —en el que la organización y realización de las elecciones correspondían en el ámbito federal al entonces Instituto Federal Electoral y en el ámbito local a cada uno de los institutos electorales locales— a uno de carácter nacional, depositado fundamentalmente en un Instituto Nacional Electoral quien, a partir de dicha reforma, no sólo tendría competencia sobre los aspectos organizativos y ejecutivos de las elecciones federales, sino también de las correspondiente a cada una de las entidades federativas, con independencia de la asignada a los Organismos Públicos Locales Electorales —en adelante, OPLES—.

Lo anterior obedece a que la intención del Poder Reformador de la Constitución, plasmada en dicho ajuste competencial, fue crear un auténtico *sistema nacional de elecciones*, en el que el INE se convirtiera en el órgano depositario de la competencia originaria del ejercicio de la función electoral, y junto a los OPLES, llevara a cabo la organización de las elecciones en todo el país (Astudillo 2014: 31), sin perjuicio de que éste, en determinados casos establecidos por la propia Norma Suprema y la Ley, pudiera asumir directamente la organización y desarrollo de las elecciones locales, atrayendo para sí aquellos asuntos que fueran competencia de los OPLES, y delegando, en su caso, las funciones que originariamente le correspondan a la autoridad nacional electoral hacia los organismos electorales de cada una de las entidades federativas, bajo los términos y condiciones establecidas por la legislatura nacional.

2) *El INE cuenta con la facultad constitucional de atraer para sí el ejercicio de las atribuciones que sobre la organización de las elecciones locales tienen encomendadas los OPLES.* Con la finalidad de coadyuvar en el ejercicio de la organización y realización de las elecciones tanto a nivel federal como local, y fundamentalmente de proveer al INE de las herramientas procesales necesarias para el debido ejercicio de las atribuciones nacidas a partir de la reforma constitucional de 2014, la Norma Suprema adjudicó a dicho órgano constitucional autónomo diversas facultades, entre las que destacan las *de atracción*, *asunción* y *delegación*.

Es cierto que cada una de ellas goza de determinadas especificidades; sin embargo, la que nos interesa en el caso concreto es la *facultad de atracción*, pues es a través de ésta que el INE puede —valga la tautología— atraer para sí cualquier asunto que sea competencia de los OPLES, pero que, por su importancia y trascendencia, amerite que sea el órgano depositario de la función electoral quien lo lleve a cabo; esto como consecuencia de que la trascendencia del caso así lo amerite o para sentar un criterio interpretativo que sirva para futuros procesos electivos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —Sala Superior— siguiendo las interpretaciones que sobre el tema ha sentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en adelante, SCJN— ha sostenido que la *facultad de atracción* implica el ejercicio de un medio de control excepcional con el que cuentan determinadas autoridades de atraer para sí el conocimiento y resolución de asuntos que, en principio, no son de su competencia, pero que por su interés, importancia o trascendencia, o bien, por la novedad del caso, resulta necesario que el máximo órgano en la materia conozca de éstos, a fin de establecer un criterio interpretativo que tienda a armonizar la aplicabilidad de la ley².

² Se trata de los Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificable con el expediente SUP-RAP-605/2017 y Acumulados, “Partido Revolucionario Institucional y otros vs Consejo General del INE”, de la Sala Superior del TEPFJ.

Asimismo, el Alto Tribunal en materia electoral ha sostenido como características esenciales de la *facultad de atracción* las siguientes:

- a) Es una *medida excepcional*, porque además de constituir una salvedad al régimen constitucional y legal de distribución de competencias, *únicamente procede ejercerla en casos específicos y concretos*;
- b) Es una facultad discrecional no obligatoria; y
- c) Su ejercicio debe estar fundado y motivado, por lo que *se debe razonar la importancia y la trascendencia del caso*.

Y, finalmente, como requisitos para que pueda ser ejercida los siguientes: 1) *cualitativo*, traducido en que el caso revista por sí mismo importancia e interés superior, tanto jurídico como extra jurídico, y 2) *cuantitativo*, consistente en que el caso pueda trascender por la novedad del asunto, y ello permita la fijación de criterios jurídicos para la resolución de casos futuros³.

En consecuencia, acorde a las especificidades anteriores, no cabe duda que el INE, en ejercicio de su *facultad de atracción*, puede atraer para sí, todas las atribuciones que tengan encomendadas los OPLES, entre las que se encuentran las relativas a la etapa de preparación de la jornada electoral, incluyendo su calendarización.

Lo anterior, implica también la posibilidad de realizar los ajustes necesarios y justificados que en cada una de las etapas del proceso electoral local se requieran, pues debe recordarse que por disposición del Poder Reformador de la Constitución se buscó que el ejercicio originario de la organización de las elecciones en México se depositará en un órgano nacional que contaría con diversos organismos electorales locales para hacer efectivo el ejercicio de la

³ Esto, tras el análisis del Recurso de Apelación identificable bajo el expediente SUP-RAP-232/2017 y Acumulados, “Partido Movimiento Ciudadano y otros vs Consejo General del INE” de la Sala Superior del TEPFJ.

función electoral, conforme a un sistema de distribución de competencias que lejos de ser excluyente entre las conferidas a la autoridad electoral nacional y las autoridades electorales locales, son complementarias; de ahí que el órgano electoral nacional tenga en todo momento la posibilidad de asumir directamente la organización de las elecciones locales cuando el tema o caso concreto así lo ameriten.

3) *El INE cuenta con facultades para realizar ajustes a las diversas etapas de los procesos electorales, ya sea locales o federales, de manera extraordinaria.* El artículo 10, transitorio 5 de la LGIPE, señala que el INE cuenta con facultades para llevar a cabo el ajuste a los plazos establecidos en la Ley, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales. Dicha facultad otorgada a favor del órgano nacional encargado de la organización y realización de las elecciones no debe interpretarse en forma restrictiva o temporal, pues, si bien se constituyó originariamente para regular el proceso electoral federal 2014-2015, consecuencia de la entrada en vigor de la reforma electoral de 2014, lo cierto es que su fuerza normativa continua vigente para los casos futuros.

Muestra de ello ha sido que el INE en diversos procesos electorales federales y locales ha echado mano de la facultad contenida en dicho artículo transitorio para modificar, ajustar, aplazar y armonizar las diversas etapas de la organización de los procesos comiciales, con independencia de la naturaleza transitoria de dicho artículo.

Por ejemplo, durante el proceso electoral federal 2014-2015, el INE emitió un Acuerdo INE/CG112/2014, con el fin de ajustar los plazos establecidos en la Ley para la actualización del Padrón Electoral y los cortes respectivos a la Lista Nominal de Electores que debían utilizarse durante el referido proceso comicial. La idea detrás de dicho ajuste fue que, durante el proceso electoral, el INE contara con un padrón electoral confiable y una lista de electores

actualizada, que potenciara el ejercicio efectivo del derecho de la ciudadanía a votar y ser votada en las referidas elecciones.

Posteriormente, dentro del mismo proceso electoral, el INE emitió un diverso Acuerdo INE/CG163/2014 con la finalidad de realizar un ajuste al plazo establecido en la normativa electoral para el inicio de las sesiones de los Consejos Locales, a efecto de que dichos órganos temporales iniciaran sus funciones de manera posterior a lo señalado en la Ley, esto con la finalidad de hacer compatible el ejercicio de sus atribuciones con lo señalado en el artículo noveno transitorio de la LGIPE, que ordenaba el inicio del proceso electoral por única ocasión a partir de octubre de 2014, depositando en el INE la función de llevar a cabo dichos ajustes.

Asimismo, durante la realización de los procesos electorales locales de 2016, el INE volvió a hacer uso de la facultad contenida en el artículo 10, transitorio 5 de la LGIPE para llevar a cabo modificaciones a los plazos para la actualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, en vísperas de los procesos comiciales locales de 2015-2016. Aquí, la razón para realizar dichos ajustes fue la misma que se utilizó en el diverso Acuerdo INE/CG112/2014, es decir, contar con un padrón electoral confiable y una lista nominal de electores actualizada, que potenciara el ejercicio efectivo del derecho de la ciudadanía a votar en las elecciones locales.

Finalmente, en el desarrollo del proceso electoral federal y los procesos electorales locales concurrentes 2017-2018, el INE ejerció de nueva cuenta su facultad de modificar los plazos correspondientes al desarrollo de los procesos comiciales, a fin de homologar las fechas de conclusión de algunas de las fases de los procesos comiciales locales con las del proceso electoral federal, ya que al emitir el Acuerdo INE/CG386/2017 y el diverso INE/CG427/2017, la máxima autoridad administrativa en materia electoral llevó a cabo —en ejercicio de su facultad de atracción— ajustes a los plazos para la conclusión del periodo de precampañas, estableciendo las fechas en que se llevaría a cabo la aprobación en el registro de las candidaturas en los procesos electorales locales concurrentes

al proceso electoral federal y, al mismo tiempo, determinó el periodo de precampañas para el proceso electoral federal.

Así, podemos apreciar cómo el INE durante diversos momentos y procesos electorales ha hecho uso de la facultad que el multicitado artículo transitorio le confiere para poder ajustar los plazos establecidos en la Ley, a fin de hacer efectivos los procesos de organización y desarrollo de los procesos electorales tanto federales como locales.

Cabe destacar que la legalidad y constitucionalidad del ejercicio de dicha facultad ha sido confirmada por la Sala Superior⁴ ya que, para el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, si bien su ejercicio se encuentra amparado en una norma transitoria —como en el caso lo es el artículo 10, transitorio 5 de la LGIPE— que por su propia naturaleza tienen como finalidad establecer los lineamientos provisionales que permitan la eficacia de una nueva normatividad, conforme a determinadas circunstancias de modo, tiempo y lugar; lo cierto es que su naturaleza como norma de tránsito no tiene como efecto que pierda necesariamente su vigencia y efectividad por el simple paso del tiempo, por lo que, en la medida que prevalezcan las condiciones de tiempo, modo o lugar por las que fueron establecidas, *su vigencia se mantiene para cumplir debidamente con su objetivo constitucional o legal*⁵.

De ahí que, con fundamento en dicho artículo transitorio, para los casos futuros, el INE pueda llevar a cabo los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la LGIPE y, en ejercicio de su facultad de atracción, pueda ajustar también los plazos establecidos para el desarrollo de las etapas de los procesos electorales locales, siem-

⁴ En la sentencia al Recurso de Apelación identificable bajo el expediente SUP-RAP-298/2016 y Acumulados, “Partido Acción Nacional y otros vs. Consejo General del INE” de la Sala Superior del TEPFJ.

⁵ Tal como sostiene en la sentencia a los Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificable con el expediente SUP-RAP-605/2017 y Acumulados, “Partido Revolucionario Institucional y otros vs Consejo General del INE”, de la Sala Superior del TEPFJ.

pre que su ejercicio se encuentre debidamente justificado, pues como lo ha sostenido también la Sala Superior, la normativa transitoria en comento *cobra vigencia en los casos extraordinarios* en que un determinado proceso comicial *por única ocasión se deba celebrar en fecha distinta de aquéllas contempladas ordinariamente*, por lo que la autoridad electoral podrá utilizar dicha facultad *una sola vez por cada uno de los supuestos en que se justifique su ejercicio*⁶.

4) *La existencia del virus SARS-COV2 constituye una causa de fuerza mayor o caso extraordinario*. Recordemos que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Salud (SSA 2020) estableció como acción extraordinaria para prevenir y atender la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, entre otras, la *suspensión inmediata, y temporal, de todas las actividades no esenciales en el país*, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus; por otra parte, en aquellos lugares y recintos en los que se realizan actividades definidas como esenciales, *no podrán realizarse reuniones o congregaciones de más de 50 personas*. Cabe destacar que estas medidas fueron replicadas por las diversas autoridades de cada una de las entidades federativas del país —incluidas, como hemos visto, las correspondientes a los gobiernos de Coahuila e Hidalgo—, precisamente por la trascendencia que el virus tiene en las diversas actividades oficiales, públicas, privadas y sociales de la población.

Ahora bien, la *vis maior* o fuerza mayor ha sido definida por la SCJN⁷ como aquel suceso de la naturaleza o de la humanidad que, siendo extraños a una persona obligada, la afectan en su esfera jurídica, impidiéndole temporal o definitivamente el cumplimiento parcial o total de una obligación, sin que tales sucesos le sean imputables directa o indirectamente por culpa, y cuya afectación

⁶ En la mencionada sentencia a los Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificable con el expediente SUP-RAP-605/2017 y Acumulados.

⁷ En la Tesis Aislada en Materia Laboral “Caso fortuito o fuerza mayor. Elementos” de la Sala Auxiliar de la SCJN.

no puede evitarse con los instrumentos de los que normalmente se disponga en el medio social en el que se desenvuelve, ya sea para prevenir el acontecimiento o para oponerse a él y resistirlo.

En tales condiciones, dado que la enfermedad del COVID-19 constituye una pandemia de orden internacional, producto de la naturaleza —al ser un virus que ataca principalmente los pulmones, pudiendo generar neumonía, insuficiencia respiratoria e incluso insuficiencia multiorgánica en uno de cada cinco pacientes, la cual a la fecha no tiene cura (Mckeever Amy 2020)— cuya existencia es ajena a la voluntad de todas las personas, es externa y fue imprevisible para toda la humanidad, resulta indudable que su presencia constituye *un caso extraordinario, fortuito o de fuerza mayor* no sólo para todas las personas, sino fundamentalmente para las autoridades del Estado mexicano, entre ellas el INE como encargada de la organización de las elecciones federales y —en ciertos casos— de las locales.

5) *El INE, en ejercicio de su facultad de atracción, puede suspender provisionalmente el desarrollo de un proceso electoral local, incluso cuando no nos encontramos frente a un caso de elecciones concurrentes.* Tal como ha sido deducido en los puntos anteriores, el INE puede, en ejercicio de su facultad de atracción, prorrogar o suspender el desarrollo de un proceso electoral local, ya que dicha facultad se encuentra consignada en el artículo Décimo Quinto Transitorio de la LGIPE, el cual, como ha sido reconocido por la Sala Superior en diversos precedentes⁸ permite a la máxima autoridad administrativa en materia electoral, en casos debidamente justificados y de carácter extraordinario, aplazar el desarrollo de un determinado proceso electivo.

Ahora, es cierto que tratándose de los casos de Coahuila e Hidalgo no nos encontramos frente a procesos comiciales concu-

⁸ Tal es el caso de la sentencia al Recurso de Apelación identificable bajo el expediente SUP-RAP-298/2016 y Acumulados, y a los Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificable con el expediente SUP-RAP-605/2017 y Acumulados.

rrentes —es decir, en el que convergen la renovación de cargos públicos de elección popular tanto federales como locales—; empero, sí estamos frente a un caso fortuito o de fuerza mayor, cuya eventualidad extraordinaria ameritó la suspensión de los procesos electorales locales y, por ende, el señalamiento de una determinada fecha para la celebración de su jornada electiva.

Es decir, la Sala Superior en el último de sus precedentes⁹ efectivamente sostuvo que el Consejo General del INE, en ejercicio de su facultad de atracción, puede modificar y ajustar la realización de los procesos electorales federal y locales, pues *tratándose de elecciones concurrentes*, existe una alta probabilidad de que las actividades ordinarias del proceso electoral se tornen complejas dada la cantidad de procesos electorales a realizarse —33 procesos concurrentes con el federal en las elecciones de 2017-2018—.

Sin embargo, en la misma ejecutoria, la Sala Superior señaló que el ejercicio de la facultad de atracción, y la homologación, aplazamiento o modificación de los calendarios electorales locales por parte del INE, no sólo cobra vigencia tratándose de procesos electorales concurrentes, sino también *en otros casos extraordinarios* en los que, acorde al contenido del artículo Décimo Quinto Transitorio de la LGIPE, un determinado proceso comicial por única ocasión se deba celebrar en fecha distinta de aquéllas contempladas ordinariamente.

Ello es así, pues la lectura armónica del marco constitucional sobre el que descansa la reforma de 2014 —Constitución Federal y LGIPE—, posibilita que, *ante circunstancias extraordinarias o inéditas*, el INE pueda efectuar modificaciones en los plazos dispuestos para la etapa de preparación del proceso, lo que permite

⁹ Nos referimos a la ya mencionada sentencia a los Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificable con el expediente SUP-RAP-605/2017 y Acumulados.

tutelar el derecho de la ciudadanía a llevar a cabo la renovación libre, periódica y auténtica, de las autoridades constitucionales.¹⁰

De hecho, este criterio ha sido nuevamente confirmado por la Sala Superior, quien al resolver un Recurso de Apelación interpuesto en contra del Acuerdo INE/CG170/2020¹¹ en el que el INE decreto la reanudación de las actividades inherentes al desarrollo de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo —para que la jornada electoral se celebrara el 18 de octubre de 2020— determinó reiterar su línea jurisprudencial en el sentido de que el INE *sí tiene atribuciones para modificar las fechas en las distintas etapas de los procedimientos electorales, cuando existan circunstancias debidamente justificadas que así lo ameriten*.

En tales condiciones, aun cuando en el caso concreto, *lo ordinario* era que la jornada electoral en los estados de Coahuila e Hidalgo tuviera verificativo el 7 de junio de 2020, lo cierto es que, ante la presencia de un *caso extraordinario, fortuito o de fuerza mayor* como lo es la pandemia mundial provocada por el COVID-19, lo procedente era que el INE, en ejercicio de su facultad de atracción, suspendiera los procesos electorales en ambas entidades federativas, prorrogando la celebración de la jornada electoral hasta que las condiciones de la pandemia lo permitieran.

Lo anterior, al ser evidente el peligro a la salud de todas las personas que se encuentran directamente involucradas en el desarrollo de los procesos electorales locales, pues para su realización deben llevarse a cabo procesos de capacitación de quienes fungirán como integrantes de las mesas directivas de casilla —lo que implica la necesidad de que el personal de los OPLES se traslade personalmente a los domicilios de cada una de las personas a capacitar— y la realización de campañas electorales que, por su propia naturaleza, requieren para su ejercicio de eventos públicos y contacto cerca-

¹⁰ En la misma sentencia, identificable con el expediente SUP-RAP-605/2017 y Acumulados.

¹¹ Identificable bajo el número de expediente SUP-RAP-042/2020 y Acumulado, de la Sala Superior del TEPFJ.

no cara a cara con la población (INE 2020b), todo lo cual supone un riesgo inminente no sólo para la salud del personal electoral sino también para la misma ciudadanía, tal como ha sido reconocido por las autoridades en materia de salubridad al implementar medidas preventivas tendientes a prevenir la propagación de la enfermedad COVID-19 entre la población.

Lo que guarda justificación no sólo por las circunstancias inéditas en las que se ha propagado el virus a lo largo del mundo; sino también porque con dicha medida se optimiza la realización de las elecciones en ambas entidades federativas en un marco de protección efectiva de los derechos humanos que permita su ejercicio pleno; y a la vez la salvaguarda del Derecho a la salud de toda la ciudadanía.

Sin que sea óbice a lo anterior la circunstancia de que dicho aspecto —suspensión de procesos electorales a causa de pandemias— no se encuentre regulado expresamente en la Constitución Federal ni en la LGIPE, pues como ya se precisó, ello no debe considerarse como razón suficiente para estimar que el INE no pueda llevar a cabo la ejecución de medidas suspensionales en las elecciones, cuyo fin sea la protección inmediata del derecho a la salud de toda la ciudadanía, pues ha sido criterio tanto de la SCJN¹² como de la Sala Superior¹³ que la Ley no puede prever todas y cada una de las posibles contingencias que pudiesen impedir el normal desarrollo de un proceso electoral; de ahí que el INE se encuentre compelido a buscar una solución —dentro del marco de principios constitucionales y convencionales respectivo— que armonice los fines y valores tutelados en la materia con el correspondiente derecho a la salud.

¹² En la Tesis P. XXXV/2011 (9a.), “Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. El artículo 33, párrafo primero, de la Ley Electoral de la entidad, que lo faculta para modificar los plazos del proceso electoral cuando exista imposibilidad de llevarlos a cabo, no viola el principio de certeza” de la SCJN.

¹³ En la Tesis CXX/2001, “Leyes. Contienen hipótesis comunes, no extraordinarias”, de la Sala Superior del TEPFJ.

Cabe rescatar que la suspensión de las elecciones aplicada por el INE no podía prolongarse indefinidamente en el tiempo, pues como lo sostiene José Thompson (Thompson 2020: 10) el propósito de proteger la salud de la ciudadanía mediante la postergación, modificación o replanteamiento de las elecciones, así como el establecimiento de protocolos sanitarios, no puede servir de justificación para eliminar el derecho al sufragio o para hacer inviable su ejercicio; de ahí que el INE luego de 4 meses haya determinado finalmente el reinicio de los trabajos y actividades de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo, definiendo como fecha cierta para la celebración de las elecciones el 18 de octubre de 2020.

6) *Con dicha medida suspensiva el INE protegió, en forma preponderante, el derecho a la salud de la ciudadanía frente al derecho de participación político-electoral a votar en elecciones libres, auténticas y periódicas.* La medida suspensiva decretada por el INE no sólo provocó que los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo se paralizarán, también incitó a que, en el ámbito de sus respectivas competencias, en ambas entidades federativas los OPLES emitieran las medidas sanitarias necesarias para proteger la salud de su personal y de la ciudadanía en general, expidiendo en consecuencia diversos protocolos que vinieran a asegurar —una vez reanudadas las actividades relativas a la organización y desarrollo del proceso comicial— que la realización de las diversas etapas del proceso se desarrollara bajo altos estándares de protección a la salud de los actores políticos y del electorado.

Desde un punto de vista muy estricto pudiera considerarse que el acuerdo emitido por el INE constituye una restricción al ejercicio del derecho al sufragio de la ciudadanía en los Estados de Coahuila e Hidalgo; sin embargo, la verdad de las cosas es que la medida suspensiva decretada por la autoridad electoral nacional encuentra su justificación en el hecho de que, se ponderó la protección preferente del derecho humano a la salud —y correlativamente a ello el derecho a la vida— frente un derecho político

electoral, como el derecho al sufragio activo y pasivo, que si bien también es derecho humano éste no es absoluto, pues legítimamente pueden imponerse limitaciones temporales y debidamente justificadas a su goce y ejercicio, máxime tratándose de causas de fuerza mayor o extraordinarias que ponen en peligro la salud pública.

Recordemos que, desde la antigua Roma, la protección del derecho a la salud frente a cualquier otro derecho de la ciudadanía constituyó un principio hermenéutico utilizado por las magistraturas que, al momento de resolver las controversias, guiaban su actuar teniendo como ley superior la protección preferente a la salud pública, lo cual fue magistralmente definido por Cicerón con el aforismo *Ollis Salus Populi Suprema Lex Esto* —sea para ellos la salud del pueblo la Suprema Ley—, es decir, como regla de prevalencia para el accionar de las magistraturas quienes, en caso de conflicto, debían apegarse siempre a aquella decisión que mejor salvaguardara la salud pública, al constituir ésta la *Suprema Lex* para la toma de decisiones ante una situación de necesidad imperiosa y trascendente de máxima urgencia que ponga en riesgo la supervivencia de la *salus populi* (Díaz Ricci 2020: 185-187).

En nuestro derecho patrio, el derecho a la salud ha sido conceptualizado por la SCJN¹⁴ y la Sala Superior¹⁵ bajo una proyección tanto individual como pública, de la que se desprenden obligaciones para todas las autoridades del Estado y la sociedad en general. En su *concepción individual*, se traduce en la obtención de un determinado estado de bienestar general integrado por el estado físico, emocional y social de la persona; mientras que, en su *concepción pública*, el Estado debe atender los problemas de salud que afectan a la sociedad, considerando ciertos factores sociales que pueden poner en riesgo a la población, como lo son la presencia de pandemias.

¹⁴ En la Tesis 1a./J. 8/2019 (10a.), “Derecho a la Protección de la Salud. Dimensiones individual y social”, de la SCJN.

¹⁵ En la sentencia identificable bajo el expediente SUP-JE-030/2020 de Sala Superior del TEPJF.

De ahí la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano —y no sólo de las sanitarias— de implementar las medidas y políticas públicas necesarias para hacer efectiva su protección, al preverse en el artículo 140 de la Ley General de Salud la obligación de las autoridades no sanitarias de implementar y poner en marcha acciones y medidas para combatir la transmisión de enfermedades de manera coordinada con las autoridades en materia de salud.

Por su parte, conforme a los *Principios internacionales de Siracusa* (Ayala Corao 2020: 2) la *salud pública* puede invocarse como justificación para limitar el goce y ejercicio de ciertos derechos, con la finalidad de que los Estados puedan hacer frente en forma inmediata y preminente a una grave amenaza a la salud de la población, implementando medidas destinadas a prevenir, acorde a las normas internacionales, enfermedades, lesiones o el cuidado de las personas enfermas.

Asimismo, acorde a la Resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante las circunstancias actuales de la pandemia provocada por el COVID-19, los Estados deben adoptar medidas inmediatas para prevenir la concurrencia de afectaciones al derecho a la salud, y solo en caso de que entre dichas medidas se encuentre la imposición de restricciones a los derechos fundamentales, éstas deben ajustarse a los principios *pro personae*, de proporcionalidad, temporalidad, y tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral (Comisión IDH 2020: 9).

El principio *pro personae* al que se refiere la Comisión IDH ha sido definido por Pinto como un criterio hermenéutico que permea el ejercicio de todos los derechos humanos, y en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos (Pinto 1997: 163). En concordancia con ello, la SCJN ha se-

ñalado, respecto al principio *pro personae* que, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de distintas fuentes, deberá prevalecer aquella interpretación que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción en el ejercicio de sus derechos¹⁶.

Bajo esa línea de pensamiento, la medida suspensiva implementada por el INE de aplazar el desarrollo de los procesos electorales, fue ejercida bajo un esquema de interpretación más favorable a las personas pertenecientes a las entidades federativas de Coahuila e Hidalgo y acorde al sistema normativo de distribución de competencias entre el INE y los OPLES, pues ante la posibilidad de interpretaciones contradictorias, una que señale que, en las condiciones actuales de la pandemia, es posible llevar a cabo los procesos electorales locales con los riesgos que para la salud pública implican, frente a otra que indica los peligros inminentes que conllevaría realizar los procesos comiciales en dichos estados sin contar previamente con las condiciones de salubridad necesarias para ello, se debe acudir a la interpretación que proteja de mejor manera los derechos humanos de las personas.

Es decir, se debe acudir a la interpretación que preserve no sólo el derecho de la ciudadanía a votar y a participar en la renovación de las autoridades locales, sino principalmente, que dicho ejercicio de participación política se haga bajo estándares y condiciones idóneas que no impliquen poner en riesgo el derecho a la salud de todas las personas, al ser un bien jurídicamente superior a tutelarse por las autoridades del Estado, principalmente tratándose de pandemias en las que las autoridades de los diversos niveles de gobierno deben implementar medidas preventivas para asegurar el mantenimiento de la salud de toda la población.

Y si bien, como lo mencionan Pinto y la SCJN, tratándose de limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, conforme

¹⁶ Esto, en la Tesis 1a./J. 107/2012 (10a.), “Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable”, de la SCJN.

al principio *pro personae* debe acudir a la interpretación menos restrictiva, lo cierto es que dicha interpretación debe darse solo cuando se trate de *restricciones permanentes* al ejercicio de los derechos humanos, no así tratándose de *restricciones temporales* como en el caso lo es la suspensión de los procesos comiciales y prórroga del inicio de la jornada electoral en cada una de las entidades federativas, propiciada por una causa de fuerza mayor o caso extraordinario —como lo es la pandemia del COVID— que pone en riesgo no solo el goce y ejercicio de los derechos humanos a la salud y concomitante a éste el derecho a la vida, sino también el derecho a votar en la renovación de las autoridades del Estado.

Máxime que, como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cumplimiento del principio *pro personae* no es absoluto, pues su actualización no debe implicar la alteración del sistema pactado por los Estados en la Convención Americana de Derechos Humanos (Corte IDH, *Campo Algodonero*: párr 33), lo que se traduce en que su aplicación a un caso concreto debe conciliarse con las restricciones temporales a los derechos humanos basadas en principios de orden público, seguridad nacional, y acorde al cumplimiento de ciertos objetivos constitucional o convencionalmente legítimos (Núñez 2017: 24-25), como lo es, sin lugar a dudas, la protección del derecho a la salud de todas las personas —como derecho superior—, frente al derecho a votar y ser votado, en tiempos de pandemia.

Así las cosas, si bien la ciudadanía de los Estados de Coahuila e Hidalgo tiene derecho a participar en las elecciones para la renovación de sus autoridades locales, en el caso, la suspensión de los procesos electorales decretada por el INE se encontró amparada por el artículo 4 de la Constitución Federal, al tener por objeto la protección preeminente del derecho a la salud frente al derecho a votar en elecciones libres, auténticas y periódicas, pues acorde con diversos precedentes sentados por la SCJN, el goce y ejercicio de los derechos humanos puede ser restringido provisionalmente con el objeto de proteger un bien jurídico de mayor entidad —

como lo es el derecho a la salud— por ser una prioridad de orden público, de interés social y de naturaleza urgente e inaplazable¹⁷.

VII. REFLEXIONES FINALES

Con lo hasta aquí expuesto, he querido desvelar de qué manera la suspensión de los procesos comiciales en México y el mundo es reflejo de la necesidad de adoptar medidas extremas ante casos extraordinarios como lo es, sin lugar a duda, la existencia y propagación del virus del COVID-19.

La idea que subyace a la suspensión de los procesos comiciales en México no encuentra su fin en una desproporcionada facultad de la autoridad electoral nacional de decidir, en forma indiscriminada y arbitraria, cuándo paralizar el normal desarrollo de los procesos electivos; por el contrario, su razón esencial descansa en la necesidad de evitar —junto con las autoridades sanitarias del Estado— que el ejercicio de los derechos político-electorales se convierta en un detonante de la dispersión de virus, y que ello pueda tener como consecuencia el colapso general del sistema de salud, con efectos colaterales en el sistema democrático y representativo del Estado.

Sin duda alguna que el INE haya decretado la suspensión de los procesos comiciales en Coahuila e Hidalgo y, meses después determinara la reanudación de los trabajos de organización y desarrollo de las elecciones en ambas entidades federativas —señalando una nueva fecha de jornada electoral— creó una profunda llaga en algunos académicos que consideraron la medida inconstitucional; sin embargo, como hemos visto, ésta resultó oportuna al propiciar que las consecuencias perniciosas del virus no constituyeran un factor de retroceso en la participación política de la ciudadanía, evitando poner en riesgo la salud y, por ende, la vida del electorado al ejercer su derecho constitucional de votar en elecciones libres, auténticas y periódicas bajo condiciones extremas.

La ponderación de derechos que en su momento llevo a cabo el INE con la emisión de los acuerdos de suspensión y posterior reanudación de los procesos electorales, da testimonio de la madurez institucional que la autoridad electoral nacional tiene para afrontar, aun en casos extraordinarios, los embates que la naturaleza y la sociedad le imponen, reafirmando porque desde la reforma constitucional de 2014 el Constituyente Permanente depositó en el INE la responsabilidad originaria de toda la maquinaria estatal sobre la organización y desarrollo de las elecciones en México.

Cabe resaltar que suspender o aplazar la realización de las elecciones no debe ser el único camino que el INE debe seguir a fin de afrontar en el futuro situaciones extraordinarias como la del COVID-19. La presencia de la pandemia constituye un área de oportunidad para que la máxima autoridad administrativa en materia electoral establezca nuevas formas que permitan el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de la ciudadanía, echando mano de las tecnologías de la información y comunicación a fin de implementar otros mecanismos alternativos del sufragio —como el voto temprano, el voto anticipado, el voto electrónico, el voto por internet, el voto por correo postal, entre otros—. Para ello basta con voltear la mirada hacia otras latitudes a fin de advertir como en República de Corea, Alemania y Estados Unidos de Norteamérica, se han presentado escenarios que han propiciado la puesta en marcha de dichos mecanismos de ejercicio del voto de la ciudadanía, con diagnósticos tanto positivos como negativos en su implementación.

La idea que subyace a lo anterior es aprender de las lecciones que la pandemia provocada por el COVID-19 está dejando en la democracia mexicana, lo que necesariamente debe llevarnos a fortalecer nuestras instituciones mejorando los mecanismos de ejercicio de los derechos político-electorales, a fin de que en lo futuro el INE no necesite acudir a la figura extraordinaria de la suspensión de las elecciones, y los casos extraordinarios puedan ser solventados con medios alternativos de votación como los descritos.

BIBLIOGRAFÍA

- Adhanom Ghebreyesus, Tedros (2020): “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020” en OMS, Ginebra. Disponible en: «<https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].
- Alihodzic, Sead y Bicu, Ingrid (2020): “El impacto del COVID-19 en las elecciones de transición y la construcción de paz” en *Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral*, Suecia. Disponible en: «<https://www.idea.int/es/news-media/news/es/impacto-covid-19-en-elecciones-transici%C3%B3n-construcci%C3%B3n-paz>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].
- Álvarez, Ignacio *et al.* (2020): “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” en OEA, Washington. Disponible en: «<http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/covidyelecciones/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].
- Aristegui Noticias (2020): “INE pospone elecciones en Hidalgo y Coahuila por COVID-19” en *Aristegui Noticias*, Ciudad de México. Disponible en: «<https://aristeguino-ticias.com/0104/mexico/ine-pospone-elecciones-en-hidalgo-y-coahuila-por-covid-19/>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].
- Astudillo, César (2014): “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, en *Revista*

Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Ayala Corao, Carlos (2020): “Retos de la pandemia del COVID-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos”, en *MPIL Research Paper Series*, núm. 2020-17, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Alemania, 1-21.

Comisión IDH (2020): “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020” en *Interamericana de Derechos Humanos*, Washington. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>» [Consultado el día 3 de noviembre de 2020].

Córdova Vianello, Lorenzo (2020): “Posponer las Elecciones” en La Jornada, Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.jornada.com.mx/2020/04/02/opinion/017a1pol>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

Díaz Ricci, Sergio (2020): “Ollis Salus Populi Suprema Lex Esto en Cicerón” en *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 180-191.

El Economista (2020): “Italia aprueba en referéndum la reducción del número de parlamentarios” en *El Economista*, Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.economista.com.mx/internacionales/Italia-aprueba-en-referendum-la-reduccion-del-numero-de-parlamentarios-20200921-0045.html>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

El Periódico (2020): “EEUU afronta las elecciones con una cifra récord de participación” en *El Periódico*, España. Disponible en: «<https://www.elperiodico.com/es/internacio>»

nal/20201103/elecciones-eeuu-2020-participacion-8176129»
[Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

Fuentes, Claudio (2020). “Participación electoral en el plebiscito. Lecciones para el proceso constituyente” en *CIPER*, Santiago de Chile. Disponible en: «<https://www.ciperchile.cl/2020/10/28/participacion-electoral-en-el-plebiscito-lecciones-para-el-proceso-constituyente/>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

Gris Legorreta, Perla Carolina y Ramírez Hernández, Susana (2020): “Afectación a los procesos electorales derivados de la emergencia sanitaria por el COVID-19” en *Notas Estratégicas*, número 85, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: «http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4842/NE85_EleccionesCOVID19_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

IDEA (2020): “Elecciones y COVID-19” en *IDEA Internacional, Suecia*. Disponible en: «<https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

INE (2020a): “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19” en *Diario Oficial de la Federación*, México. Disponible en: «http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590949&fecha=01/04/2020» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

INE (2020b): “Acuerdo 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” en *Diario Oficial de la Federación*, México. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591208&fecha=06/04/2020» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

INE (2020c): “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo, así como ajustes al Plan Integral y Calendarios de Coordinación” en *Diario Oficial de la Federación*, México. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598067&fecha=10/08/2020» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

INE-IDH/CAPEL (2020): “El COVID y las elecciones en América Latina” en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica. Disponible en: «<https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1655/fasc%C3%ADculo-3-el-covid-19-y-las-elecciones-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

La Jornada (2020): “Bolivia registra participación histórica de 87% en elección” en *La Jornada*, Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/10/19/bolivia-registra-participacion-historica-de-87-en-eleccion-1874.html>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

Marván Laborde, María (2020): “COVID 19: adaptación de los procesos electorales en el mundo”, en *Emergencia Sanitaria por COVID-19: democracia y procesos electorales*, González Martín, Nuria *et al.*, (coords.), número 21, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 29-36.

Mata Quintero, Gerardo y Rodríguez Fuentes, Óscar Daniel (2020): “Elecciones y pandemias: la suspensión de comicios en Coahuila e Hidalgo” en *Nexos*, Ciudad de México. Disponible en: «https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11292#_edn9» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

Mckeever, Amy (2020): “Detectan nuevos y extraños síntomas del COVID-19” en *NATGEO*, Washington. Disponible en: «<https://www.nationalgeographic.com/ciencia/2020/05/nuevos-sintomas-coronavirus>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

Núñez, Constanza (2017): “Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica”, en *Seminario Permanente Gregorio Peces-Barba*, núm. 2017/02, Grupo de Investigación “Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia, Madrid, España, 1-46.

Pérez Bourbon, Héctor (2020): “La votación en los tiempos del virus”, en *COVID 19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Barceló Rojas, Daniel et. al. (coords.), UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario, Instituto de Derecho Parlamentario, México, 315-330.

Pinto, Mónica (1997): “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos” en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, Argentina, 163-172.

Salgado Rodríguez, Luis y Salmorán Villar, Guadalupe (2020): “Emergencia sanitaria y la suspensión de elecciones en Coahuila e Hidalgo” en *Emergencia Sanitaria por Covid-19: democracia y procesos electorales*, González Mar-

tín, Nuria *et al.*, (coords.), Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 44-50.

Salmorán Villar, Guadalupe (2020): “COVID-19, el Congreso y el INE” en *Emergencia Sanitaria por COVID-19: democracia y procesos electorales*, González Martín, Nuria *et al.*, (coords.), Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 21, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 37-43.

Sánchez Navarro, Ángel (2020): “Emergencia Sanitaria y Suspensión de Elecciones” en *COVID-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Barceló Rojas, Daniel *et al.*, (coords.), UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario, Instituto de Derecho Parlamentario, México, 331-344.

Secretaría de Gobernación (2020): “Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)” en *Diario Oficial de la Federación*, México. Disponible en: «https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

Spinelli, Antonio (2020): “Administrar elecciones bajo la pandemia COVID-19. La prueba crucial de la República de Corea” en *Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral*, Suecia. Disponible en: «<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/administrar-elecciones-bajo-la-pandemia.pdf>» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

SSA (2020): “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el

virus SARS-CoV2” en *Diario Oficial de la Federación*, México. Disponible en: «http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020» [Consultado el día 30 de septiembre de 2020].

Tejada, Armando (2020): “Celebran elecciones en el País Vasco y Galicia” en *La Jornada*, Ciudad de México. Disponible en: «<https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/07/11/celebran-elecciones-en-el-pais-vasco-y-galicia-4330.html>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

Thompson J., José (2020): “Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia” en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica. Disponible en: «<https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1644/dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia.pdf>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].

Tullio, Alejandro (2020): “Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia” en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica. Disponible en: «<https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1754/fasc%C3%ADculo-4-lecciones-aprendidas-en-materia-de-organizaci%C3%B3n-de-elecciones-en-contexto-de-pandemia-y-post-pandemia.pdf>» [Consultado el día 9 de noviembre de 2020].