



PRISMA ODS
REVISTA MULTIDISCIPLINARIA
SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE

ISSN: 3072-8452

**COMPETENCIAS
MUNICIPALES EN LA
GESTIÓN DE CRISIS: EL
CASO DE ECATEPEC,
ESTADO DE MÉXICO EN
LA CONTINGENCIA
SANITARIA POR COVID-19**

*MUNICIPAL COMPETENCIES IN
CRISIS MANAGEMENT DURING
THE COVID-19 HEALTH
EMERGENCY IN ECATEPEC,
STATE OF MEXICO*

AUTORA

PATRICIA NÚÑEZ
GONZÁLEZ
FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ACATLÁN
MÉXICO

Competencias Municipales en la Gestión de Crisis: El Caso de Ecatepec, Estado de México en la Contingencia Sanitaria por COVID-19

Municipal Competencies in Crisis Management During The COVID-19 Health Emergency in Ecatepec, State of Mexico

Patricia Núñez González

848307@pcpuma.acatlan.unam.mx

<https://orcid.org/0000-0002-8925-6701>

Facultad de Estudios Superiores Acatlán
Naucalpan – México

Artículo recibido: 09/03/2026

Aceptado para publicación: 12/04/2026

Conflictos de Intereses: Ninguno que declarar

RESUMEN

En el 2024 se cumplieron 200 años de la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. El federalismo cobra especial relevancia cuando se habla de la generación de acciones de gobierno coordinadas para la atención de los problemas públicos, entre ellos la atención a la salud. Actualmente México vive un repunte de contagios de sarampión que ha provocado una centralización en la estrategia de vacunación por parte del gobierno federal. No obstante, las entidades federativas han tomado acciones para garantizar la protección de su población, estas tensiones entre gobiernos se vivieron durante la pandemia por COVID-19 cuya experiencia señaló la importancia de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales y locales, bajo esta premisa, la investigación se enmarca en las metas 3.8, 3b, 3d y 16.6. de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es de especial interés el análisis de la cuarta ola de COVID-19 en el municipio mexicano de Ecatepec en el Estado de México. Mediante análisis documental y estudio de caso se investigaron los principales ordenamientos jurídicos tales como acuerdos, decretos y particularmente sesiones de cabildo a fin de comprender, en el marco de una gestión de crisis en un modelo federal ¿Cuál fue la motivación de los integrantes del Cabildo de Ecatepec para votar por unanimidad la implementación del acuerdo 028/2022? Los hallazgos obtenidos dan cuenta de una intención de los ediles de garantizar la protección a la salud y bien colectivo motivados por el alza en los contagios. Ello implicó acciones fragmentadas y tensiones particularmente con el gobierno federal.

Palabras clave: federalismo, gestión de crisis, COVID-19, salud pública

ABSTRACT

In 2024, we commemorated the bicentennial of the promulgation of the Constitutive Act of the Mexican Federation. Federalism is particularly relevant when discussing the generation of coordinated government actions to address public issues, including healthcare. Currently, Mexico is experiencing a surge in measles infections, which has led the federal government to centralize its vaccination strategy. However, individual states have also taken measures to protect their populations. Tensions between state and federal governments were particularly evident during the COVID-19 pandemic, highlighting the need to strengthen the autonomy of subnational and local governments. This research aligns with targets 3.8, 3b, 3d, and 16.6 of the Sustainable Development Goals. Of particular interest is the analysis of the fourth wave of COVID-19 in the municipality of Ecatepec, located in the State of Mexico. Through documentary analysis and case studies, we investigated the main legal instruments, such as agreements, decrees, and city council sessions, to understand what motivated the members of the Ecatepec City Council to unanimously vote in favor of implementing agreement 028/2022. The findings indicate that council members aimed to ensure the protection of public health and the common good in response to the rise in infections, leading to fragmented actions and ongoing tensions, especially with the federal government.

Keywords: federalism, crisis management, COVID-19, public health

INTRODUCCIÓN

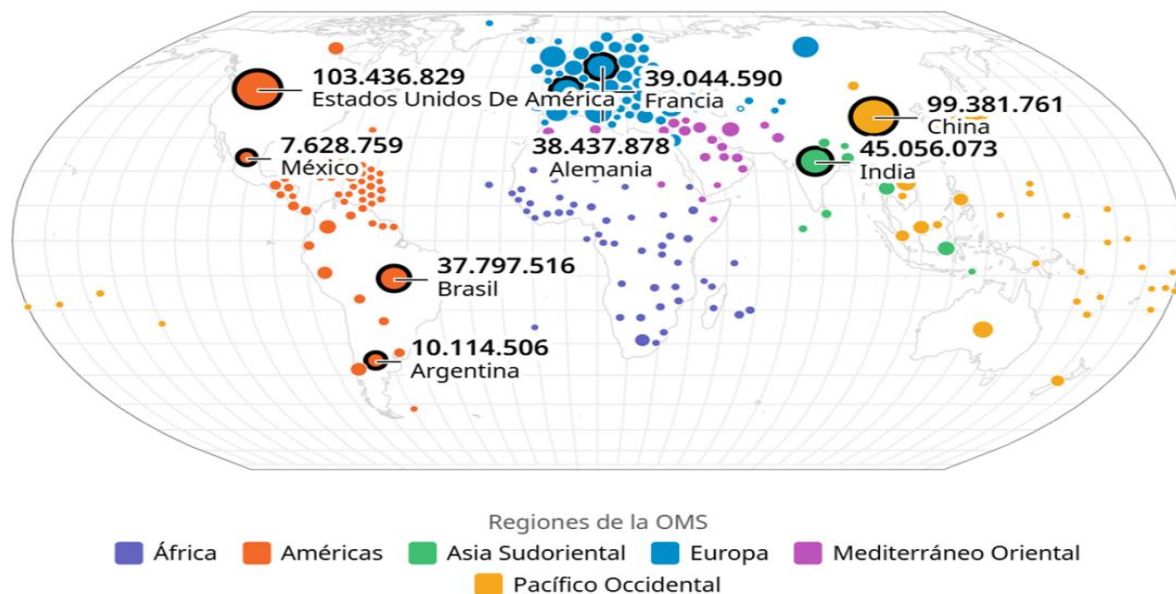
Diversos acontecimientos en la historia de la humanidad han cimbrado a los gobiernos y sus administraciones públicas en lo más profundo de su capacidad de organización y respuesta para aminorar los efectos en su población gobernada. La crisis, como característica de la alteración o perturbación de un aparente estado de tranquilidad o normalidad ha representado un reto para mantener gobernabilidad. La crisis en términos organizacionales puede ser económica, social, política, ambiental, de salud, etcétera.

Uno de estos eventos fue la pandemia por COVID-19 en el actual siglo XXI la cual puso de manifiesto la importancia de contar con instituciones sólidas para la atención y contención de emergencias. No sólo aquellas que se encuentran en el espectro del sector salud, todo el aparato gubernamental se vio inmerso en el fenómeno cuya manifestación más drástica en cuanto a toma de decisión fue la declaratoria de Estado de excepción o como en el caso mexicano el de emergencia.

En diciembre de 2019, tras el reporte de casos de neumonía atípica (DGEM, 2021) por parte de Wuhan en China, se estaba lejos de imaginar las implicaciones sociales, económicas, organizacionales e inclusive ambientales que se vivirían tras la alerta sanitaria que derivó en declaratoria de pandemia por COVID-19. El 11 de marzo de 2020 estas palabras activaron las máximas alertas a nivel mundial: “Por lo tanto, hemos llegado a la conclusión de que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia” (OMS, 2020). A partir de ello, desde los gobiernos se implementaron una serie de respuestas ante lo que convirtió en uno de los grandes desafíos de finales de la segunda década del Siglo XXI y principios de la tercera.

La capacidad de respuesta institucional ante amenazas a la salud es un tema vigente, como en el caso mexicano que desde el 2025 enfrenta alertas epidemiológicas por brotes de sarampión, es así las lecciones de la gestión por COVID-19 pueden arrojar un marco de actuación coordinado para lograr los objetivos y estrategias 3.8, 3b, 3d y 16.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A nivel mundial, con datos de actualización a agosto de 2025, la Organización Mundial de la salud (OMS) reporta en los primeros cinco lugares a nivel mundial de casos confirmados de COVID-19 desde el 2020 al 2025 a Estados Unidos de América (EUA), China, India, Francia y Alemania. En la figura 1 se muestran también los países del continente americano con el mayor número de casos confirmados, en ese orden, EUA, Brasil, Argentina y en el lugar 18 – de 76 países reportados- de la tabla total mundial, México, cuarto lugar en América.

Figura 1. Distribución de casos confirmados de COVID-19 por país

Fuente: Elaboración propia.

Nota: OMS (2024), con fecha de corte al 31 de agosto de 2025. Se incluyen los datos de casos confirmados notificados a la OMS a partir del 22 de marzo de 2020. Los números indican millones de contagios.

El mensaje era claro, el gobierno no podía detener sus procesos. La capacidad institucional quedó manifiesta en la manera en que cada país abordó las circunstancias. México no fue la excepción y aún ahora, se siguen manifestando los efectos de la decisión pública gubernamental.

La complejidad de tal decisión aumenta ante un escenario de contingencia como el que se vivió y más aún en un modelo federalista como el mexicano. Las acciones son igualmente variadas de conformidad con la propia capacidad institucional de las entidades federativas, municipios y alcaldías. Las tensiones propias del federalismo no se hicieron esperar. ¿El pacto federal y la distribución de competencias quedan sin efectos ante situaciones de emergencia? Esta y otras interrogantes siguen generando el interés por estudios sobre federalismo.

Con información de la Dirección General de Epidemiología de México (DGEM, 2021) el primer caso de COVID-19 confirmado en México data del 27 de febrero de 2020 y el 18 de marzo la primera defunción. Tras la declaratoria de la OMS como pandemia, el 23 de marzo de 2020 se activa en México la Jornada Nacional de Sana Distancia y el 1º de abril se da la Declaratoria de fase de Emergencia. Desde entonces y hasta el 2022 se contabilizaron cuatro olas con dos periodos inter epidémicos; la cuarta ola tuvo la característica de presentar la

variante ÓMICRON considerada como de alto contagio y mayor rapidez de propagación “a diferencia de lo que representó la 1ª, 2ª y 3ª olas, la gravedad de los casos fue mucho menor” (DGEM, 2022, p. 11). Se tienen datos de una 5ª y 6ª ola (DGEM, 2023).

Tabla 1. Casos confirmados por ola epidémica

NO DE OLA	CASOS CONFIRMADOS
1era ola	813,366
2da ola	1,538,865
3era ola	1,378,847
4ta ola	1,701,790
5ta ola	1,244,716
6ª ola	222,721
Total	6,900,305

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Adaptada de DGEM (2022, p.24) y DGEM (2023, p. 29). Informe Casos totales acumulados que incluyen casos y defunciones con asociación o dictaminación clínica-epidemiológica. Semana 1 del 2020 a la 17 de 2022 con corte al 30 de abril de 2022 y 30 de diciembre de 2023, 5ª y 6ª ola.

Como se puede observar el mayor número de casos se dio en la 4ª ola, que coincide con la variante ómicron. Respecto a las entidades federativas la DGEM realizó gráficas de distribución en donde se identificó como constante que la Ciudad de México mantuvo la primera posición de los casos totales en tres olas, sólo en la cuarta Baja California Sur ocupó el primer lugar -por tasa de incidencia por 1,000 habitantes no por casos confirmados-. Respecto al Estado de México (Edomex) -entidad federativa de atención para la presente investigación- se pudo apreciar que en las cuatro olas ocupó el segundo lugar por casos confirmados.

Como contexto es sabido que las medidas emitidas por el gobierno federal se englobaron básicamente en lo que se denominó la campaña de la sana distancia- “Susana Distancia”- que incluía el uso de cubre bocas y el lavado adecuado de manos. Después las campañas de vacunación fueron la columna vertebral de las políticas sanitarias de mitigación de contagios, aminorar los efectos (que incluía evitar las hospitalizaciones) y defunciones.

Es de especial interés de este documento el análisis de la cuarta ola de COVID-19 en el municipio mexicano de Ecatepec en el Estado de México, al 2022 habían pasado ya dos años desde aquella declaratoria de la OMS, México y el mundo enfrentaban la cuarta ola de la variante ómicron que se presentaba como más agresiva que sus predecesoras y con una alta tasa de contagio en contraste con su sintomatología que es moderada. El entonces presidente de la Cruz Roja sede Ecatepec mencionó en la primera sesión extraordinaria de cabildo de

fecha 12 de enero de 2022 que los cubre bocas y las pruebas de detección de COVID-19 estaban agotadas. Al igual que en las otras variantes, se esperaba una saturación de los sistemas de salud, el escenario era alarmante.

Es así como el entrante Cabildo emite un acuerdo cuya aplicación generaría una serie de opiniones encontradas por los efectos punitivos que representaba y que será el objeto de análisis de este documento:

Acuerdo de Cabildo 028/2022: Aprueba las medidas preventivas que adoptamos en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, para mitigar, reducir, proteger y minimizar el riesgo de contagio derivado de las variantes ómicron y delta del virus COVID 19 causante de la actual pandemia. (Gobierno de Ecatepec, 2020)

Ante escenarios de crisis, complejidad y contingencia es posible pensar que en países federalistas a distribución de competencias se desdibuja. Es importante indicar que los comunicados del gobierno federal desde el 2020 eran reiterativos en exhortar a los gobiernos estatales y municipales a “no aplicar medidas restrictivas de los derechos de las personas por COVID-19” (Secretaría de Gobernación, 2020), ya que siempre se manifestó que no había declaratoria de un Estado de Excepción “La emergencia sanitaria no representa el establecimiento de un estado de excepción y suspensión de garantías” (Secretaría de Gobernación, 2020).

Ante el dilema que representa gobernar en un escenario complejo como lo fue el de la pandemia debe el Estado mostrar contundencia y firmeza ante tales condiciones ¿qué es permisivo y qué se debe restringir? ¿Existe acaso evidencia suficiente para establecer la relación entre medidas restrictivas correspondientes a un Estado de Excepción y una menor tasa de contagios? En lo que respecta a Ecatepec y en cuanto al uso del cubre bocas el Dr. Hugo López- Gatell, subsecretario de salud del gobierno federal mexicano manifestaba “No digo que no sirva. Lo que digo es: sirve para lo que sirve y no sirve para lo que desafortunadamente no sirve” (El Financiero, 2021). No obstante, como se observará en los resultados es el uso del cubre bocas el eje de acción de la polémica aprobación del acuerdo de Cabildo en Ecatepec en 2022.

METODOLOGÍA

El objetivo que guía el interés de este documento es conocer la motivación en la decisión de la acción pública municipal a la luz de un estado de emergencia sanitaria y con apego a las atribuciones conferidas en un sistema federal como el mexicano.

El diseño de la investigación es cualitativo. Se realizó un análisis documental y estudio de caso único del municipio mexicano de Ecatepec de Morelos para lo cual la unidad de análisis fue el acuerdo 028/2022. El caso fue seleccionado ya que en 2020 el INEGI reportó una población para Ecatepec de 1,645,352 que lo ubica como el municipio más poblado del Estado de México. A nivel nacional ocupa el quinto lugar por debajo de Tijuana, Iztapalapa, León y Puebla. Ecatepec reviste una complejidad en la gobernabilidad que derivan de explicaciones desde la sobrepoblación hasta las situaciones de pobreza. Es un municipio importante en la geografía política y electoral no sólo a nivel estatal.

Mediante análisis documental se investigaron los principales ordenamientos jurídicos tales como acuerdos (derivados de las sesiones de Cabildo y del Gobierno federal mexicano), decretos (municipales y federales) y particularmente 1 sesión de cabildo anterior y 2 posteriores a la del 12 de enero de 2022, para un total de 4 sesiones, las cuales están disponibles de manera digital en las plataformas digitales del gobierno de Ecatepec.

Se realizó una búsqueda hemerográfica y videográfica para identificar las reacciones tras la disposición aprobada el referido 12 de enero de 2022. A partir de lo cual se pudo identificar el caso de la detención descrito en esta investigación.

Se generaron las siguientes preguntas que orientaron la investigación ¿Cuál fue la motivación de los integrantes del Cabildo de Ecatepec para votar por unanimidad la implementación del acuerdo 028/2022? ¿Cuál es la naturaleza de este acuerdo en un momento de crisis? Cabe señalar que no se busca identificar el impacto de la entrada en vigor del acuerdo. No obstante, los datos incluidos en la tabla 1 y en la figura 7, al explicar el caso de Ecatepec, ayudan a visualizar la problemática de manera integral.

El marco teórico que guio la discusión se basó en el federalismo y la gestión de crisis para identificar las tensiones derivadas de la distribución de competencias, a la par conocer cómo el Estado de excepción es parte de ese manejo, su diferencia con el Estado de emergencia y las implicaciones en la pandemia COVID-19. A partir de este marco teórico de la gestión de crisis en un sistema federal se buscó identificar las tensiones entre el gobierno nacional y local en una situación de crisis.

Se establecieron categorías deductivas basadas en el marco teórico de gestión de crisis para el análisis de los datos encontrados en la revisión documental, se identificaron términos como autonomía de decisión, coordinación intergubernamental, coordinación interinstitucional, coordinación, cooperación, apoyo, principalmente.

Finalmente se realizó una triangulación que permitió contrastar el discurso político-administrativo de los ediles con los datos obtenidos de la Secretaría de Salud del Estado de

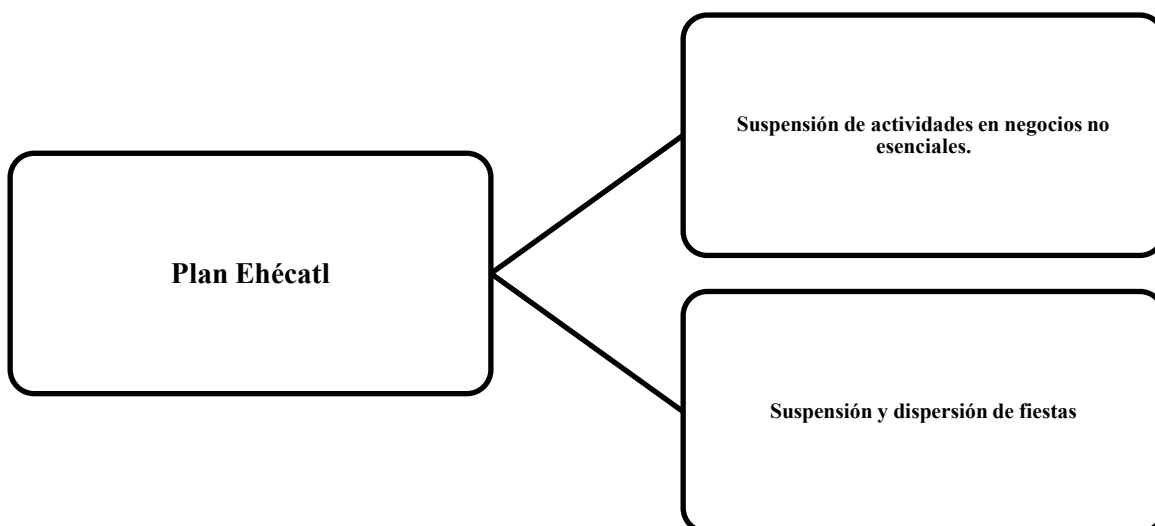
México y los criterios de jurisprudencia, ello abona a la identificación de las tensiones entre gobiernos.

RESULTADOS

A las 3:47 am de la madrugada del 12 de enero de 2022 se aprobó por unanimidad de los ediles presentes en la sesión el acuerdo 028/2022 referido en la introducción de este documento. Aún fue una sesión de Cabildo que se llevó a cabo de manera virtual. Sin duda situaciones extraordinarias requerían de medidas extraordinarias, esto fue parte del discurso que se puede escuchar en la sesión, incluido el horario. El Cabildo en turno tenía 12 días de asumir su función, pero el presidente municipal había sido electo para un segundo periodo consecutivo. En ese sentido, el edil ya tenía experiencia en la toma de decisión emergente y prioritaria por el contexto de la pandemia COVID-19; el gobierno municipal 2019-2021 aprobó el Plan Ehécatl que incluía 30 acciones para hacer frente a la pandemia COVID-19, en este se mencionan acciones coordinadas con el gobierno estatal, federal y el sector privado.

Estas acciones se pueden englobar en apoyos solidarios y asistenciales a la población; generación y habilitación de infraestructura pública; digitalización de trámites públicos; difusión de medidas sanitarias y evolución de la pandemia; género y reducción de violencia. Para ese momento existieron dos acciones que se pueden englobar en medidas restrictivas correspondientes a un Estado de emergencia:

Figura 2. Principales acciones restrictivas derivadas del Plan Ehécatl



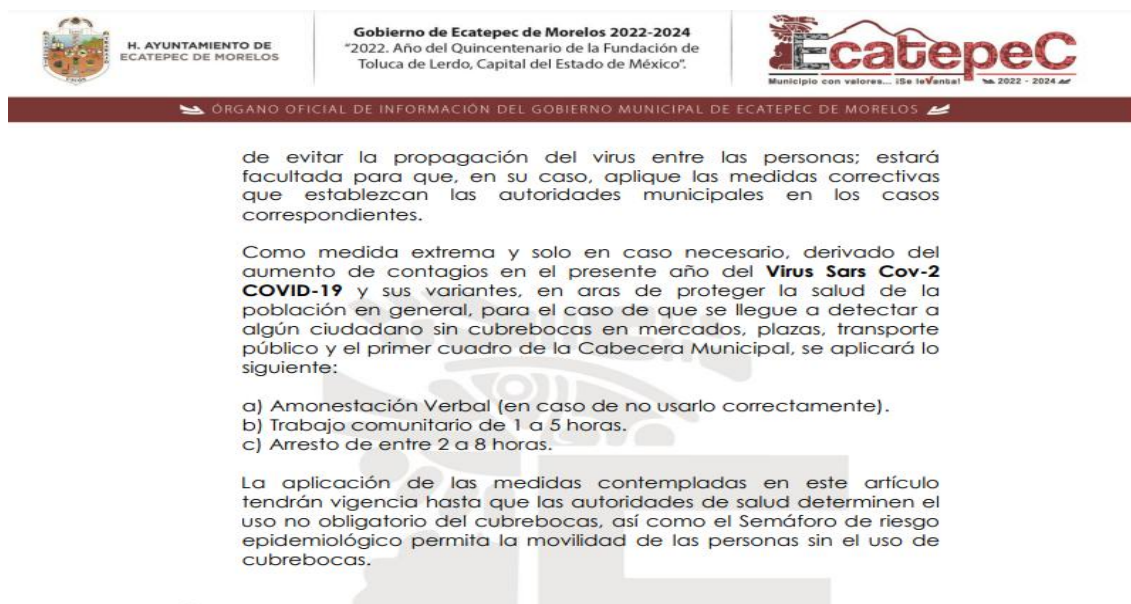
Fuente: Elaboración propia.

Esas disposiciones fluctuaban a medida que el semáforo por riesgo epidemiológico cambiaba. Es justamente el presidente municipal quien pone a consideración del Cabildo el acuerdo que, como muchos otros, generarían un impacto en la población gobernada. Este tuvo una expectativa adicional que fue de interés de la opinión pública y trascendió a los medios de comunicación.

Ciertamente no fue un acto diferenciado, ya que otros gobiernos estatales y municipales habían, incluso desde 2020, aprobado leyes que contemplaban la obligatoriedad en el uso del cubre bocas en espacio públicos. Ya era el 2022 y el primer arresto en Ecatepec tuvo gran cobertura mediática aunado a ser la primera entidad mexiquense en aprobar una medida en ese sentido. Es cierto que existe un desconocimiento del funcionamiento de la distribución de competencias en el sistema federal, pero la desinformación e infodemia -que se dio bastante en el periodo álgido de la pandemia- no contribuyeron a entender el alcance de la disposición aprobada, particularmente porque no implicaba encarcelamiento, ya que no es atribución municipal. Aunque la acción de privación de la libertad no se puede entender de manera diferenciada por el efecto causado.

A continuación, se presenta la disposición aprobada, la cual sería incluida como un tercer párrafo adicional en el artículo 164 del Bando Municipal 2022 (que contiene un título especial sobre COVID-19 de los artículos 161 al 165).

Figura 3. Fragmento del Acuerdo 028/2022 y la obligatoriedad de portar el cubre bocas en Ecatepec de Morelos



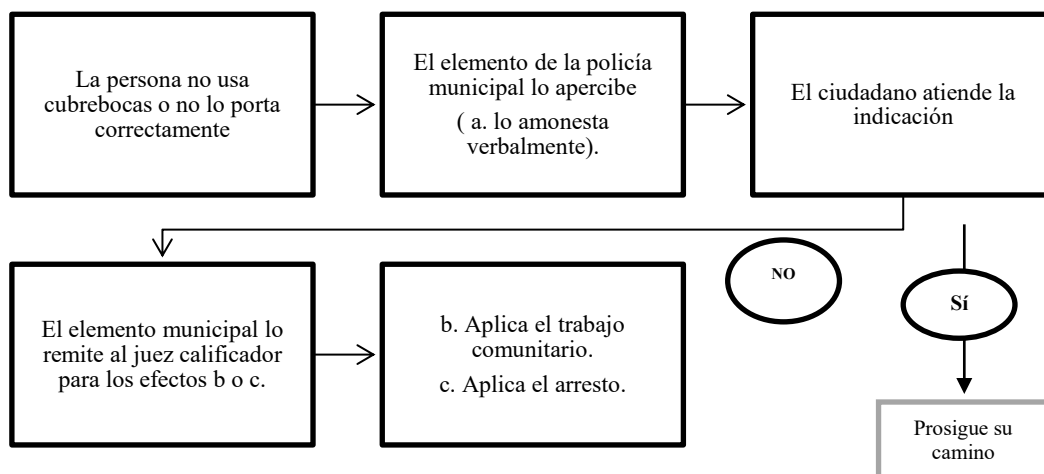
Fuente: Elaboración propia. Acuerdo 028/2022. Gobierno de Ecatepec de Morelos.

Algunas consideraciones al respecto, en efecto la medida se aplicaba en torno a la portación del cubre bocas, sí era obligatorio en mercados, plazas, transporte público y el primer Cuadro

de la Cabecera Municipal. Cabe señalar que ya era el segundo año (2022) a partir de que se declaran medidas sanitarias por la situación. Sería mera suposición expresar que para ese momento ya la población estaba plenamente consciente de las acciones necesarias para contener y reducir los contagios, la campaña de sana distancia a nivel nacional incorporó como medida sustancial el uso del cubre bocas -a veces contradictorio con las declaraciones del subsecretario de salud como se expresó en párrafos anteriores- en los lugares públicos como los descritos en el acuerdo, incluidas las instalaciones gubernamentales, que lo establecían como requisito para el ingreso.

Si el desconocimiento de la medida no se considerase como un problema ¿Cuál es entonces la motivación de la población para no portarlo o portarlo de manera inadecuada? ¿Por qué para esa fecha ya se había relajado la medida? ¿Era acaso necesario imponer una medida como la aprobada en el acuerdo? Como se puede evidenciar en la figura 3 las sanciones aprobadas fueron: 1) amonestación verbal, 2) trabajo comunitario de 1 a 5 horas y, 3) arresto de entre 2 a 8 horas -arresto que se pagaría en los separos del juez calificador, no en la cárcel, como equivocadamente se suele entender ante este tipo de medidas-.

Figura 4. Proceso de implementación de las disposiciones del acuerdo 028/2022 del Municipio de Ecatepec de Morelos



Fuente: Elaboración propia.

Con base en las expresiones vertidas en la sesión de Cabildo referida se pudo constatar que el proponente del acuerdo -presidente municipal- fue enfático en señalar que la motivación fundamental fue garantizar el derecho a la salud:

(...) es importante señalar? Que los datos que en este momento arroja el sector salud no son como para quedarnos con los brazos cruzados, son para mandar un mensaje importante a la

población de que estamos de manera permanente cuidando la vida, la salud, la integridad (...). (Primera Sesión Extraordinaria de Cabildo, 2022)

También se evidencia el interés para que el gobierno haya tomado decisiones y generado acciones contundentes como garante de autoridad con base en el incremento de contagios:

(...) el día el día de hoy si no estoy mal, tenemos el doble de contagiados que hace 1 año y esto entonces pues nos permite que nosotros tomemos disposiciones no tanto de manera sancionatoria pero sí que vayan aparejadas con disposiciones porque para eso es la autoridad. (Primera Sesión Extraordinaria de Cabildo, 2022)

Las siguientes expresiones engloban lo que se había manifestado respecto al artículo 29 constitucional y el énfasis en la sanción como una medida extrema para la reducción del número de contagios, así como garantizar la preservación de la vida.

(...) y tendremos que tomar disposiciones así tal vez como en la constitución en su artículo 29 así nosotros también tendremos que tomar estas disposiciones de manera preventiva pero también aleatoriamente de manera sancionatoria para quienes no cumplan con estas disposiciones. (Primera Sesión Extraordinaria de Cabildo, 2022)

(...) Unas serán de carácter de recomendación pero también debemos de ser muy objetivos otros tendrán que ser de carácter en medida de las disposiciones legales y jurídicas que nosotros podamos aplicar primero para la preservación de la vida segundo para la recuperación y sobre todo para mantener la economía de no solamente las familias sino también de los establecimientos por esa razón solamente son estos datos importantes que nos da el doctor Ramiro son las disposiciones que hemos tomado y que estamos asumiendo en este momento en esta sesión de cabildo. (Primera Sesión Extraordinaria de Cabildo, 2022)

El presidente municipal manifiesta conocimiento de las facultades municipales cuando menciona respecto a las disposiciones jurídicas “que nosotros podamos aplicar”, aunque esto se dio en contraste con lo planteado en el apartado I de este documento, por el exhorto y énfasis que hacía el gobierno federal respecto a no aprobar medidas que se consideraba que vulneraban derechos. Cabe señalar que, en la sesión de Cabildo, las opiniones de los ediles fueron convergentes en las siguientes situaciones: a) difusión de la disposición, b) evitar abusos de autoridad, c) activación de la cédula COVID, d) proteger la salud de la población.

Figura 5. Folleto digital para la difusión de la medida



Fuente: Elaboración propia. Gobierno de Ecatepec, página Facebook.

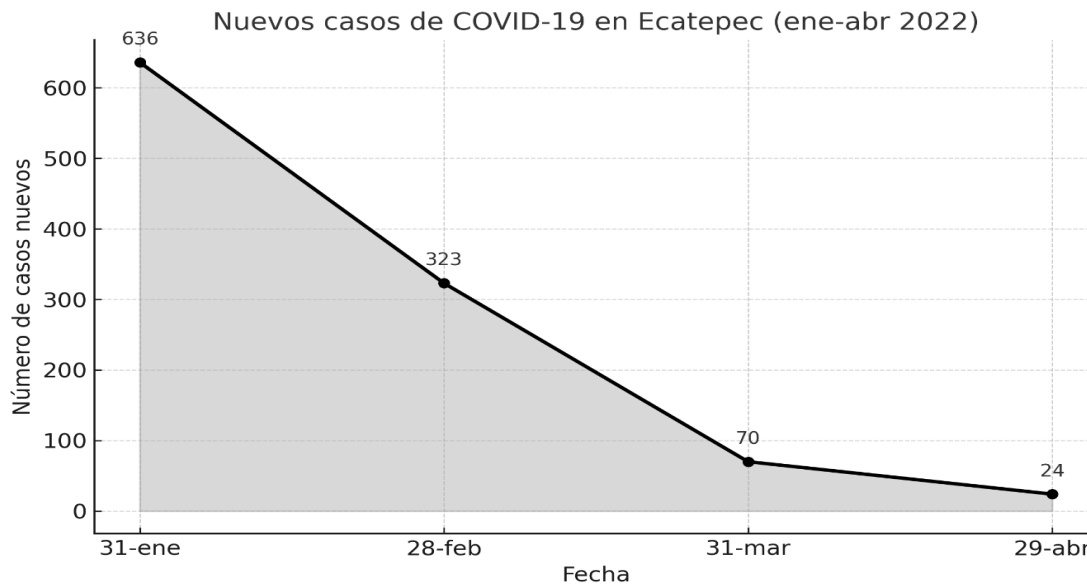
Se aprecia claramente el mensaje, las sanciones y los lugares en los que aplica la medida. La cuestión por considerar es la cobertura en la difusión del folleto ya que en algunos videos de cobertura informativa de los medios de comunicación se entrevistaba a ciudadanos del municipio, quienes desconocían la medida, pero en contraste manifestaban estar de acuerdo justamente con el argumento de evitar los contagios, recuérdese que la disposición es de 2022, a dos años de iniciada la pandemia en México y con efectos devastadores como defunciones, secuelas en la salud, etcétera. Así que la negativa por portar el cubre bocas era diferente que en el 2020.

Es así como a sólo dos días de aprobada la disposición, el viernes 14 de enero de 2022 fue remitida la primera persona, lo cual se hizo mediático al quedar registrado en video y por las propias declaraciones del infractor -que no delincuente- al momento de su detención. Es importante referir que de acuerdo con la figura 5 de este documento sí se siguió el procedimiento de la amonestación verbal a lo cual el ciudadano reaccionó con una señal obscena por lo cual se procedió a su detención.

No se logró rastrear alguna otra situación, por lo menos mediática, de detenciones y remisiones al juez calificador. En dos casos los recursos de amparo interpuestos tuvieron como pronunciamiento de la autoridad la negación de la protección solicitada por los quejosos ante el uso obligatorio del cubre bocas en los términos dispuestos por el acuerdo 028/2022. La medida continuó vigente hasta el nueve de noviembre de 2022 que se realizó la declaratoria de uso no obligatorio del cubrebocas en Ecatepec.

Respecto al manejo de la cuarta ola y si la medida adoptada por el acuerdo contribuyó a reducir los contagios, no es posible atribuir esto directamente a la medida, no obstante, la evidencia y los datos proporcionados por la Secretaría de Salud del Edomex, evidencian una reducción en el número de casos nuevos reportados:

Figura 6. Nuevos casos de COVID-19 en Ecatepec (enero-abril 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud del Estado de México (2022). Con datos reportados como casos positivos y defunciones

Se puede observar una disminución sostenida en el número mensual de casos nuevos reportados entre enero y abril. En la base de datos se cuenta con información hasta el 31 de abril. Se considera como el referente inmediato al 31 de enero, los casos reportados al 2 de enero de 2022 para poder mostrar la diferencia en el aumento de los casos.

Lo anterior sin duda podría reflejar un manejo optimista de la cuarta ola, pero al no contar con los datos hasta noviembre cuando se finaliza con la disposición del acuerdo, no es certero mencionar que se sostuvo la disminución de casos nuevos reportados. También es importante considerar que no se puede afirmar que esa disminución se debió a la obligatoriedad en la portación del cubrebocas.

DISCUSIÓN

En comparación con las acciones de otros países particularmente europeos como Francia o España o, asiáticos como China, la restricción mexicana a la movilidad no se vivió con la cualidad punitiva de los casos mencionados. No obstante, en el caso local como expresa Carrera (2021) los casos más emblemáticos de restricción a la movilidad se vivieron en los

municipios de la entidad Federativa de Oaxaca en donde hubo cierre de entradas a las poblaciones y en algunos de ellos toques de queda.

Respecto a la gestión gubernamental de crisis esta se entiende como:

- Las estrategias, procesos y acciones que implementan los gobiernos, a través de las instituciones públicas y con la colaboración de los particulares, con miras a prevenir, responder y lograr una pronta recuperación ante los escenarios de crisis que ponen en riesgo la estabilidad social y emocional de la ciudadanía. (Montero, 2025)

A partir de este concepto se pueden entender las decisiones públicas que buscan preservar el bien común y mayor. Es por ello por lo que en situaciones como la pandemia por COVID-19 se suele transitar en una tensión entre la permisividad y punitivismo o un Estado permisivo y uno Punitivo. Conviene entender elementos adicionales que juegan un papel fundamental para la recuperación organizacional y poblacional: la resiliencia gubernamental.

La gestión de emergencias y crisis en el federalismo buscará una coordinación que enfatice el liderazgo compartido, pero también la adaptación y capacidad de respuesta conjunta para superar las alteraciones organizacionales y efectos en la población. Se puede observar que el gobierno federal es quien asume un papel de liderazgo más notable porque marca las estrategias y pautas que han de seguirse en los otros órdenes de gobierno, en esto convergen Schwaninger y Schoenenberger (2021) y Kapucu y Hu, (2022). No obstante, también estos autores y Nukpezah (2017) refieren que la implementación y respuesta inmediata corresponde en los gobiernos locales.

Según Schwaninger y Schoenenberger (2021) y Kapucu y Hu, (2022) dentro de los desafíos de la gestión de crisis y emergencias en los modelos federales se encuentran la diferencia entre los recursos de las esferas de gobierno que pueden producir respuestas asimétricas y problemas de implementación. Para los autores la experiencia de la pandemia en Suiza y Estados Unidos mostró que una gestión efectiva de la crisis debe ser flexible y alternar entre la centralización y descentralización. Esto sin duda puede derivar en tensiones o acuerdos entre las esferas de gobierno.

Algunas de las tensiones identificadas en el caso mexicano fueron particularmente por la adquisición y distribución de las vacunas; el reparto de recursos y fondos de apoyo diversos para la contingencia derivados del pacto federal y, el semáforo epidemiológico. Claro que habría que considerar la variable electoral inmersa en todo proceso público, aunque no partidista Culebro, Méndez y Cruz (2021) identificaron que en la primera etapa de la crisis por COVID-19 la coordinación no dependió de los partidos políticos sino de una articulación entre políticas de los gobiernos estatales y el federal.

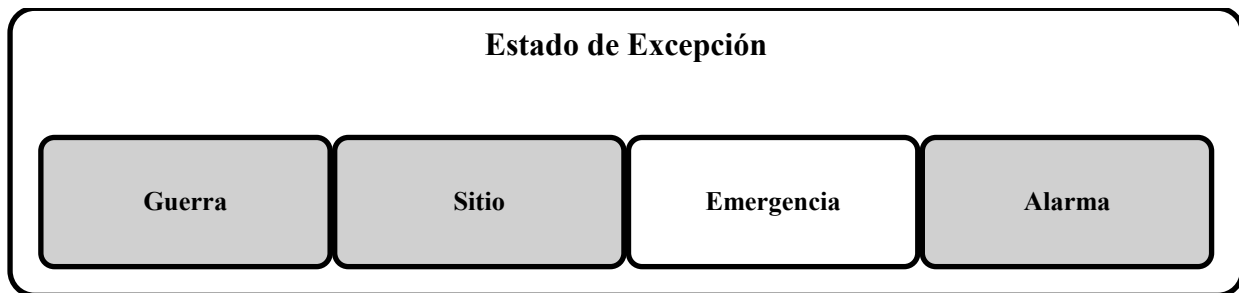
Aunque por el otro lado también existieron algunas acciones que se generaron desde el gobierno Federal para el apoyo a las entidades federativas, así lo exponen Patiño y Cruz (2020:14-20): “Adelanto de recursos a estados para atención médica, a través del INSABI. Activación de un Plan económico para enfrentar la pandemia. Y uso de los fondos de seguridad pública para estados y municipios”.

El llamado Estado de excepción que suele incluir también términos como estados de alarma, de sitio, *curfew* (toque de queda) o ley marcial cuya característica radica en enfrentar situaciones que se consideran como extraordinarias y que podrían poner en riesgo la estabilidad del Estado es una de las manifestaciones de la gestión gubernamental de la crisis. Tales medidas pueden ir desde disposiciones administrativas- como el caso de Ecatepec- hasta acciones con cierta carga punitiva y que algunos apuntan suele vulnerar derechos. En contraste conviene exponer lo que los estudiosos del derecho señalan al respecto:

La tendencia en el derecho constitucional de nuestro tiempo es que los estados de excepción y de emergencia estén sometidos al ordenamiento jurídico y que los poderes o facultades del gobernante estén limitadas. En nuestro tiempo se busca eliminar cualquier arbitrariedad en el ejercicio del estado de excepción y reducir sensiblemente las posibilidades de discrecionalidad. La excepción y la emergencia deben estar sometidas al derecho, a la consecución de los derechos fundamentales y, en la medida de lo posible, a la preservación del principio de división de poderes. (Cárdenas, 2021:86)

Esta manifestación es importante porque justamente parte de la situación criticada en la aprobación del acuerdo de Ecatepec es que eran medidas arbitrarias y punitivas contra las cuales se había manifestado el gobierno federal desde inicios de la pandemia y que quedaron expresas en los exhortos.

Es relevante señalar que “la excepción surge solamente cuando el orden existente es alterado y esa alteración no está prevista en la legislación o en el derecho” (Ordoñez y Martínez, 2022:102) esto abona a lo mencionado por Cárdenas (2021) en la cita anteriormente referida, no se deben vulnerar derechos ante situaciones extraordinarias o justamente excepcionales. Ahora bien, es cierto que existen particularidades en lo que se refiere al espectro del Estado de excepción que conviene señalar para efectos del análisis que se presenta en este documento:

Figura 7. Las manifestaciones del Estado de Excepción

Fuente: Elaboración propia con base en Cárdenas (2021).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala en su estudio *Cronología de medidas adoptadas por los Estados de las Américas frente a la Pandemia de COVID-19* (s.f.) las respuestas de los países ante la pandemia que en lo general algunas de las medidas implementadas incluyeron: declaraciones de emergencia sanitaria; declaración de estado de emergencia; aislamiento social; medidas restrictivas focalizadas o regionales; cuarentena obligatoria; toque de queda; cierre de centros educativos y, cierre de fronteras total o parcial. México se encuentra en algunos de los supuestos anteriores. El 30 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se declara emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)” (Gobierno de México, 2020).

Cabe señalar que previamente ya se habían publicado algunos decretos que contenían disposiciones en materia sanitaria para la mitigación de riesgo, acciones para combatir la enfermedad, etcétera. Pero particularmente este acuerdo es importante porque como se puede observar justamente su fundamentación recae en la hipótesis de la emergencia es por ello por lo que en la figura 2 se señala de manera diferenciada al estado de emergencia cuyas características incluyen acciones de respuesta rápida.

Para el 9 de mayo de 2023 se publicó el Decreto por el que se declara terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general que tuvo por objeto prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

La experiencia de Ecatepec durante la cuarta ola de COVID-19 permite identificar la tensión en la distribución de competencias en un contexto de crisis o emergencia. Como señalan Kapucu y Hu (2022), el desafío para los modelos federalistas es lograr una coordinación mediante liderazgo, comunicación horizontal y adaptabilidad institucional.

En la investigación se observó que Ecatepec actuó con libertad al aprobar el acuerdo 028/2022 al priorizar la garantía de salud pública en el territorio a pesar de las directrices del gobierno federal. Esto coincide con lo mencionado por Nukpezah (2017) respecto a las

fricciones con la esfera federal y la local en crisis, en donde lo local se convierte en un factor de innovación y adaptabilidad.

Ante un marco normativo poco claro, también la discusión debe centrarse en robustecer los mecanismos de coordinación vertical para reducir incertidumbre o vacíos jurídicos, pero no en detrimento de la coordinación horizontal, ello considerando disminuir las asimetrías en la capacidad de respuesta de los gobiernos locales en contextos de crisis y emergencia (incluyendo brotes recientes como el de sarampión).

CONCLUSIÓN

La literatura consultada respecto a la gestión de crisis y emergencias en el federalismo evidencia las constantes tensiones que se presentan entre órdenes de gobierno. En el caso mexicano el gobierno federal tuvo una negativa en siquiera hacer uso del término Estado de excepción, no obstante, el Estado de emergencia que sí fue declarado se encuentra dentro del espectro de este. Las acciones que se presentaron en la figura 3 correspondientes al Plan Ehécatl y la aprobada en el acuerdo 028/2022 sí corresponden a situaciones que se pueden englobar en un Estado de Emergencia.

Ante la pregunta que orientó el análisis de este documento se confirma en el apartado II que Ecatepec adoptó medidas motivadas por la protección a la salud derivado del número absoluto de contagios más que por la tasa de incidencia, por lo cual la portación del cubre bocas se convirtió en parte sustancial que fue respaldada por lo expresado en la sentencia del juzgado de distrito al dejar sin efecto el juicio de amparo promovido. Esto evidencia la capacidad municipal para ejercer un rol proactivo en la gestión de crisis.

¿Esto se puede considerar como una medida exitosa dentro de la acción de un municipio frente a la pandemia COVID-19? Al momento de la declaratoria del fin de la medida la autoridad manifestaba que esta sí había logrado reducir el número de contagios. Como se puede observar en la figura 7.

Las otras acciones derivadas de la implementación del Plan Ehécatl, en estricto sentido, no fueron objeto de estudio de este documento por ello no se presentan algunos efectos o resultados ni es posible evaluarlos como medidas exitosas o no. Algo importante por señalar es que al menos se vieron reflejadas en un documento que en términos de administración pública es un instrumento fundamental para ser guía, como lo es un plan.

Este estudio de caso permitió conocer algunas implicaciones principales: a) consolidar la capacidad municipal de gestión de crisis y emergencias, b) la necesidad de robustecer el

marco legal y protocolos de actuación ante escenarios de crisis y emergencia, c) reforzar la gobernanza multinivel para consolidar una resiliencia gubernamental.

Es importante seguir reflexionando sobre las decisiones, instrumentos implementados y acciones coordinadas porque las situaciones que ubican a un país ante el escenario de un Estado de emergencia seguramente volverán a presentarse. Ante escenarios no sólo del espectro de la salud, por lo menos en los últimos cinco años, los fenómenos naturales impredecibles han tenido efectos devastadores en las localidades y ello exige una capacidad de gobierno que responda de manera oportuna durante y después del siniestro, de tal suerte que esto abonaría a alcanzar las metas 3.8, 3b, 3d y 16.6 de los ODS.

Posibles líneas de investigación a fortalecer son los mecanismos e instrumentos de coordinación para la gestión de la crisis y emergencias en modelos federales. Estudios de impacto de la eficacia gubernamental en las experiencias pasadas con miras a generar indicadores de gestión robustos.

200 años del federalismo mexicano no han bastado para consolidar a un orden de gobierno cuyo contacto con la sociedad suele ser el primer referente que esta tiene con su gobierno. Es importante reflexionar sobre el federalismo ante escenarios de gobierno complejos y ante escenarios políticos en donde la tendencia a la centralización de la toma de decisión se centra nuevamente en el gobierno federal.

Las acciones diferenciadas y fragmentadas únicamente generan acciones desarticuladas en la atención de la cada vez mayor creciente demanda y exigencia social a la respuesta coordinada. La pandemia por COVID-19 centró las alarmas en los estudiosos de los fenómenos de gobierno y administración pública ya que evidenció una urgente necesidad de garantizar coordinación gubernamental.

REFERENCIAS

- Camacho, J. M. (2022). Autoridades rechazan amparos para evitar uso obligatorio de cubrebocas en Ecatepec. *Milenio*. <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/rechazan-amparos-en-ecatepec-para-evitar-uso-de-cubrebocas>
- Cárdenas Gracia, J. (2021). El estado de excepción y el COVID-19 en México. *Cuestiones Constitucionales*, 45, 77–105. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2021.45.16658>
- Carrera Hernández, A. P. (2021). Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, 80, 187-218. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n80.a270>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.). *Cronología de medidas adoptadas por los Estados de las Américas frente a la Pandemia de COVID-19*. https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/referenciasmetodologicas.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2026).

Decreto por el que se declara terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general que tuvo por objeto prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). (2023). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5688265&fecha=09/05/2023#gsc.tab=0

Dirección General de Epidemiología de México. (2021, 19 de julio). 27° informe epidemiológico de la situación de COVID-19. Secretaría de Salud. <https://www.gob.mx/salud>

Dirección General de Epidemiología de México. (2022, 4 de mayo). Informe integral de COVID-19 en México (No. 06-2022). Secretaría de Salud. <https://www.gob.mx/salud>

Dirección General de Epidemiología de México. (2023, diciembre). Informe integral de COVID-19 en México. Secretaría de Salud. <https://www.gob.mx/salud>

El Financiero. (2021, 17 de octubre). López-Gatell y su pelea con el cubrebocas. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/10/17/lopez-gatell-y-su-pelea-con-el-cubrebocas/>

Gobierno de Ecatepec de Morelos. (2022). *Acuerdo 028/2022*.

Gobierno de Ecatepec de Morelos. (2022, 12 de enero). *Primera Sesión extraordinaria de Cabildo. 12 de enero de 2022* [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/GobiernodeEcatepecdeMorelos/videos/620096352652934>

Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos. (s. f.). *Página de Facebook*. Facebook. <https://www.facebook.com/GobiernodeEcatepecdeMorelos/photos/a.639678189409072/4882678221775693/?type=3>

Gobierno Municipal de Ecatepec de Morelos. (2021). *Plan Ehécatl 2019-2021*. <https://ecatepec.gob.mx/catalogo-regulaciones?gacetas=6>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Número de habitantes Estado de México*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>

Kapucu, N., & Hu, Q. (2022). An Old Puzzle and Unprecedented Challenges: Coordination in Response to the COVID-19 Pandemic in the US. *Public Performance & Management Review*, 45, 773 - 798. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2040039>

- Montero, G. (2025, 7 de mayo). *Gestión de crisis en la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://inap.gob.do/gestion-de-crisis-en-la-administracion-publica/>
- Naciones Unidas. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://sdgs.un.org/es/goals>
- Nukpezah, J. (2017). The Financial and Public Health Emergencies in Flint, Michigan: Crisis Management and the American Federalism. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8, 284-311. <https://doi.org/10.1002/RHC3.12117>
- Organización Mundial de la Salud. (2020, 11 de marzo). *Discurso inaugural del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Organización Mundial de la Salud. (2024). *Panel de la OMS sobre el coronavirus (COVID-19)* [Panel]. <https://data.who.int/dashboards/covid19/more-resources>
- Ordóñez, J., & Flores Martínez, A. (2022). El "estado de excepción": ¿Un instrumento de la democracia? *Revista de Derecho*, 57, 83-104. <https://doi.org/10.14482/dere.57.121.852>
- Patiño Fierro, M. P., & Cruz Reyes, G. (2020). *Las medidas adoptadas por las entidades federativas ante la emergencia del COVID-19* (Cuaderno de Investigación No. 7). DGDyP/IBD.
- Ruz Saldívar, C., & Maldonado Méndez, E. V. (2020). COVID 19 y suspensión de actividades, el caso mexicano. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. <https://www.eumed.net/rev/cccs/2020/07/covid19-mexico.html>
- Salmorán Villar, G., & Ugarte Salazar, P. (Coords.). (2023). *La década COVID en México: Los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades* (Tomo 4). UNAM.
- Secretaría de Gobernación. (2020). *Boletín No 128/2020*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/segob/prensa/exhorta-gobernacion-a-autoridades-estatales-y-municipales-a-no-aplicar-medidas-restrictivas-de-los-derechos-de-las-personas-por-COVID-19?idiom=es-MX>
- Secretaría de Salud del Estado de México. (s. f.). *Casos positivos y defunciones a COVID-19 por municipio*. https://salud.edomex.gob.mx/salud/covid19_municipio

Subdirección de Análisis de Política Interior. (2020). *Estados de emergencia o excepción. Marco Teórico Conceptual, Derecho Internacional, Derecho Comparado en 16 países de América Latina e Iniciativas presentadas*. Cámara de Diputados.

© Los autores. Este artículo se publica en Prisma ODS bajo la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esto permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, incluidos fines comerciales, siempre que se otorgue la atribución adecuada a los autores y a la fuente original.



doi : <https://doi.org/10.65011/prismaods.v5.i1.196>

Cómo citar este artículo (APA 7ª edición):

Núñez González, P. . (2026). Competencias Municipales en la Gestión de Crisis: El Caso de Ecatepec, Estado de México en la Contingencia Sanitaria por COVID-19. *Prisma ODS: Revista Multidisciplinaria Sobre Desarrollo Sostenible*, 5(1), 706-727. <https://doi.org/10.65011/prismaods.v5.i1.196>