



El municipio como factor determinante en el combate contra la pandemia ocasionada por el virus SARS- CoV2

Dudo que en este momento tengamos algo más presente en nuestras vidas que la pandemia que está sucediendo en este mismo instante, allá afuera, mientras yo escribo y usted lee. Definitivamente, ha venido a cambiar todo de forma radical, desde los festejos esporádicos, hasta algo tan básico como el día a día. Sabemos que el derecho es una ciencia cuya naturaleza trae por inherencia esa obligación/necesidad de involucrarse en casi todos los sucesos que a las personas atañen, por lo que difícilmente queda fuera casi cualquier acontecimiento. La epidemia causada por el COVID-19 está lejos de ser la excepción.

Dicha pandemia estimuló al derecho en muchos ámbitos bajo el supuesto de "situación extraordinaria" que, si bien está contemplada en los ordenamientos jurídicos, deja mucho a la improvisación. Todos los niveles de gobierno se vieron involucrados, de distintas maneras, en tal emergencia sanitaria y cada una de las actuaciones de aquellos fueron necesarias para la ejecución de protocolos en dicho estado de emergencia. Este ensayo no tiene más que el propósito de analizar, para luego resaltar, el rol que el nivel de gobierno municipal está jugando en esta encrucijada.

Mi análisis pretende ir de lo básico a lo especial, así que primero me gustaría abordar el aspecto facultativo del municipio, es decir, primeramente, asegurarnos de que las actuaciones fueron traídas a la vida del derecho de la forma óptima. Me di a la tarea de traer a este texto los principales fundamentos legales que legitiman el estado de emergencia con motivo de la pandemia ya que es conocimiento básico necesario para quienes estudiamos el derecho y, al mismo tiempo, entender el papel que desempeña el municipio desde la perspectiva positiva.

Marco jurídico

El derecho a la salud viene a ser el protagonista de este estado de emergencia, subiendo varios peldaños en el bloque de constitucionalidad, por encima de otros derechos (como el libre tránsito, por ejemplo). No olvidemos que la salud, además de ser un derecho humano, es materia concurrente, por esas dos razones debe ser observado por todos los niveles de gobierno.

* Estudiante de la licenciatura en derecho.

Las actuaciones de la autoridad frente a la pandemia encuentran su fundamento en el plano convencional, constitucional, especial y local. Convencionalmente hablando, el derecho a la salud se encuentra previsto en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como el "Protocolo de San Salvador". En su artículo 10, fracción 1 y 2, inciso d, se prevé el compromiso de los Estados parte de prevenir y dar tratamiento a enfermedades endémicas.

Constitucionalmente, se encuentra previsto en los artículos 40., párrafo cuarto, 73, fracción XVI, bases, 1a. y 2a., donde se encuentra contemplada la situación de pandemia y se otorgan facultades al Consejo de Salubridad junto con el Ejecutivo Federal para emitir disposiciones generales que tendrán carácter obligatorio en todo el país.

La Ley General de Salud (ley especial), en sus artículos 30., fracción XV, 40., fracción II, 17, fracción IX, 134, fracción II y XIV, 140 y 14, faculta a la Secretaría de Salud y las entidades federativas para prevenir y controlar enfermedades epidémicas agudas del aparato respiratorio, y de más que estime el Consejo de Salubridad; así como la activación de distintos cuerpos revestidos de autoridad (policía, protección civil) en beneficio de los fines que aquellas persigan en pro de la salud. En este caso, los fines que persiguen es la mitigación de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2.

En el ámbito municipal (del municipio de Guanajuato), aunado a la sumisión jerárquica a los acuerdos de la federación y sus entidades, los artículos 10, 14 fracción I, 83 y 84 del Reglamento de Protección Civil prevén el protocolo de actuación ante un estado de emergencia.

Producto de la activación de dichas hipótesis los tres niveles de gobierno desplegaron los pertinentes acuerdos, donde se declara al país en estado de emergencia sanitaria, junto con las respectivas indicaciones de observancia general, que se van actualizando conforme al estado de la pandemia.

El rol determinante del municipio

Como lo dije con anterioridad, la salud es de observancia de todos los niveles de gobierno. Con la activación de la emergencia sanitaria por parte del ejecutivo federal, el gobierno federal y estatal desplegaron una serie de acciones tendientes a la mitigación de la pandemia. Muchas de esas acciones tuvieron un contenido jurídico importante y necesario, ya que legitimaron el estado de emergencia, presentando el protocolo general de actuación de la República Mexicana (en el caso de la federación). Podríamos decir que, a partir de ahí, los subsecuentes niveles de gobierno se dieron a la tarea de adaptar un protocolo general a un nicho de población particular.

Por lo tanto, mismo protocolo sufrió cambios a nivel local por las características de cada estado. Estas características devienen de muchas cuestiones, desde la geografía del lugar, hasta su actividad preponderante. Si bien, los estados hicieron cierto trabajo de particularización, podríamos afirmar que su trabajo sigue siendo preponderantemente impersonal, dirigido a la generalidad de los municipios, dado que aún realiza una delegación más a un nivel de gobierno, quien se queda

a cargo de médulas tan pequeñas del estado, que necesariamente requiere de un trabajo predominantemente personal.

Podemos afirmar que el municipio es el nivel de gobierno de menor jerarquía en el sistema mexicano, por lo tanto, es quien tiene un *imperium* de menor alcance. A su vez, ser el último en jerarquía lo deja como el más próximo al ciudadano, llevando a cabo tareas mucho más básicas (necesarias) y específicas sobre la población a su cargo, como la sanidad.

Si realizamos un análisis del artículo 115 constitucional, nos podemos dar cuenta de que el municipio es una entidad sanitaria de primera mano, en el sentido de que es quien "en persona" se asegura de que los servicios públicos básicos estén correctamente abastecidos. La falta del correcto abastecimiento de estos servicios, por lo general, se traduce en un ambiente poco salubre, ideal para la existencia de focos de infecciones y propagación de estas.

Entre los servicios más importantes, en lo que a la pandemia concierne, que el municipio tiene a su cargo por mandato constitucional son el agua potable; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y su equipamiento.

Entonces, la situación de responsabilidad sanitaria básica y cercanía con el ciudadano llevó a que el municipio fuera un factor determinante, el autor de la hazaña logística- operativa de primera mano en pro de la mitigación de la pandemia.

A partir de esto nace una pregunta, ¿cuáles fueron los retos del orden municipal en la emergencia sanitaria? De entre todos los que surgieron, hice tres clasificaciones, que básicamente se condensan en adaptar sus actividades a las nuevas necesidades sanitarias de la población, así como emitir ciertos mandatos de carácter obligatorio durante la pandemia, con la finalidad de salvaguardar la salud.

1. Servicios que no pueden detenerse y, a su vez, son necesarios para la mitigación de la pandemia.

El agua potable. El derecho al agua es vital, desde el punto de vista biológico y sanitario, por lo que es un servicio que no puede ser suspendido (difícilmente lo será). Al mismo tiempo, es bien sabido que el agua y el jabón son nuestros mejores aliados para evitar y tratar el coronavirus. Es de suma importancia que el municipio se asegure de que la población se encuentra cubierta en esta necesidad básica y, además, debe implementar medidas para que el agua sea de fácil acceso (e incluso obligatoria) en algunos lugares donde antes no eran una verdadera necesidad. Sirva de ejemplo la adecuación de grifos en puntos estratégicos donde la población necesita asistir (como los mercados).

Residuos. El municipio se ha encargado de la recolección y tratamiento de nuestra basura desde hace bastante tiempo, sin embargo, las peculiaridades del coronavirus crean la necesidad de hacer una ligera modificación en el tratamiento de los residuos. El virus puede

contagiarse por medio de la basura. Existe un tratamiento adicional para la basura generada por agentes del COVID19, que van dirigidas a evitar el contagio de las personas que trabajan en la recolección y tratamiento de esta. Este tratamiento adicional presupone equipamiento, difusión de información y nuevos protocolos. Las nuevas indicaciones comunican que los residuos de los contagiados deben ser separada y señalada, para evitar el contagio de las personas que los recogen y tratan. Esta separación debe persistir hasta la eliminación de los residuos, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en su Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Mercados y centrales de abastos. Suspender la distribución de alimentos y productos básicos no es una opción, por obvias razones. Los mercados y centrales de abasto son lugares públicos, donde la concurrencia de personas es grande. Para evitar la propagación del virus es menester guardar una distancia de al menos un metro y evitar la aglomeración de personas en lugares cerrados. De cierta manera, la forma de abastecernos se convirtió en una gran amenaza para la salud. Por lo tanto, el municipio, una vez más, tuvo un reto de adaptación. Coordinar la nueva dinámica dentro de mercados, asegurar la sanitización del lugar, optimizar el lavado de manos y desinfección de personas, evitar aglomeraciones, hacer obligatorio el uso de cintas de prevención con la finalidad de organizar los espacios para evitar el contacto personal, evitar o limitar la entrada a personas calificadas como "población vulnerable" a la enfermedad, confección de grifos y túneles sanitizantes en las entradas y salidas, hacer obligatorio el uso de cubrebocas, entre otras cosas, sin mencionar la continua vigilancia para que estas medidas sean respetadas.

Panteones. Desafortunadamente, la pandemia ha traído consigo decesos en la población. Lamentablemente, esta baja presupone cuerpos que tienen el virus activo, significando un gran riesgo en materia de salud. El protocolo para el tratamiento, la sepultura, y de más atenciones que implican el fallecimiento de una persona, tuvo que cambiar, para prevenir el esparcimiento del virus. Básicamente se requiere de una desinfección en todas las etapas que se lleven a cabo con motivo del fallecimiento de la persona, acompañada de una restringida visita por parte de los familiares y conocidos más allegados, con la finalidad de reconocer el cuerpo, quedando prohibido el contacto físico; la cremación es preferencial. Todo esto según la Guía de Manejo de Cadáveres por COVID19 (SARS-CoV-2) en México.

Apoyos económicos. Otro de los infortunios que trajo la emergencia sanitaria fue la paralización casi total de la población, que implican la paralización económica. Doce millones de personas han dejado de percibir ingresos en México por la pandemia, según la Encuesta Telefónica de Empleo y Ocupación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)¹, lo que muchos municipios han aumentado sus apoyos económicos (al igual que los otros niveles de gobierno, claro). La condonación de impuestos que percibe el municipio es un ejemplo claro de estos. Considero que los apoyos deben entrar en esta sección porque representan un ingreso vital para muchas personas.

- 2. Servicios que ordinariamente (fuera de riesgo sanitario) no son necesarios para la supervivencia, pero que en este momento se convierten en necesarios para la mitigación de la pandemia y, por ende, para la supervivencia.**

Calles, parques y jardines. El tener lugares públicos para recrearse, gozar de vistas agradables al pulular por la ciudad y tener el mínimo de inconvenientes viales, se consideran parte de la dignificación de la vida del ciudadano, y su creación y mantenimiento están a cargo del ayuntamiento. Ordinariamente no serían considerados servicios de observancia primordial (como los alimentos, la recolección de residuos o el agua potable), sin embargo, como ya he descrito con anterioridad, los espacios públicos representan una gran amenaza sanitaria en esta situación excepcional. Es por esto por lo que el cierre inmediato de estos espacios se convirtió en una actuación indispensable; ayudándose de cintas, señalamientos y bombardeo de información al respecto.

Cines, plazas comerciales, antros, bares, deportivas y comercios. Las razones por las cuales estos lugares se vuelven de observancia primordial son las mismas que mencioné en el párrafo anterior, la diferencia radica en las actuaciones del ayuntamiento. El ayuntamiento no tiene la responsabilidad de dar mantenimiento a estos establecimientos (de eso se encarga su propietario), pero sí tiene la facultad permisiva. Es quien expide licencias, permisos, pone horarios, restricciones, requisitos, en fin, se encarga de que dichos establecimientos cumplan las normas correspondientes. Resultado de la emergencia sanitaria, el municipio se vio obligado a restringir parcial y totalmente las operaciones de estos lugares. El trabajo no termina solo con imponer restricciones, las limitaciones de actividades presuponen la creación de un plan de acción para evitar que la economía se vea gravemente afectada, es decir, apoyar a los empresarios.

- 3. Este es un apartado especial para las actividades que pueden detenerse sin comprometer las necesidades biológicas básicas, pero no deben.**

Cultura y deporte. Todos los niveles de gobierno deben estar comprometidos con el fomento a la cultura y el deporte, pero decidí hacer un apartado especial como reconocimiento a los municipios, ya que me di a la tarea de investigar en las páginas oficiales de varios ayuntamientos en las redes sociales y me di cuenta de que buscaron alternativas para no detener esta necesidad social. La digitalización de obras, presentaciones, festejos, clases deportivas, talleres, competencias, y demás, sin duda alguna significan un respiro en la inundación. Mantener la salud mental de los gobernados es muy importante, más cuando la batalla significa encierro y aislamiento social, siendo el ser humano un hombre libre y social por naturaleza.

Además de las anteriores, el ayuntamiento trabaja en la coordinación de distintas instituciones necesarias para lograr la mitigación de la pandemia, quienes se encargan de la vigilancia continua y atención al ciudadano. Entre ella está Protección Civil, Seguridad Pública y Cruz Roja.

Es importante recordar que el gobierno municipal se encarga de lograr que los acuerdos generales y leyes, emitidos por autoridades superiores, logren su materialización, es decir, logren llegar a la vida diaria de los ciudadanos.

Conclusiones

El municipio, entonces, es el nivel de gobierno con atribuciones sanitarias por excelencia, y el más cercano a la población. Las razones por las que afirmo que el nivel de gobierno municipal es un factor determinante en el combate contra el coronavirus, pertenecen a su naturaleza misma. Para esto fue hecho este nivel de gobierno, para sostener lo general desde lo particular. Sus atribuciones logísticas, operacionales, directas lo promueven como un ente necesario para la realización de las normas superiores. Lo que lo hace excepcionalmente determinante (así como responsable) es que la alarma que invade al país justo es de su interés, incluso, constitucional: sanitaria.

Y es así como la última en el escalón del poder, se convierte en la primera fuerza en el combate contra la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo*, México, abril- junio 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_abril_2020.pdf https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_mayo_2020.pdf https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_junio_2020.pdf (consultada el 3 de agosto del 2020)

Ley N° 001. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917.

Ley N° 001. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917.

Ley N° 204. Diario Oficial de la Federación, México, 7 de febrero de 1984.

Loey Felipe, "¿Cómo ha de ser la gestión de residuos durante la pandemia del coronavirus?", *Revista Noticias ONU*, Argentina, abril 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472202> (consultada el 5 de agosto del 2020)

Organización de los Estados Americanos, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 17 noviembre 1988, <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf> (consultado el 4 de agosto del 2020)

Reglamento 192, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Guanajuato, México, 2 de diciembre del 2011.

Secretaría de Salud, *Guía de Manejo de Cadáveres por COVID19 (SARS-CoV-2) en México*, México, 5 abril 2020. https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Guia_Manejo_Cadaveres_COVID-19.pdf (consultada el 5 de agosto del 2020)