



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal

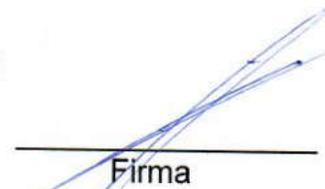
Presenta:

Hans Ivan Moreno de la Peña

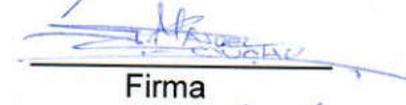
Dirigido por:

Maestra Margarita García Alvarez

Mtra. Margarita García Alvarez Maestra en
Administración de Justicia
Presidente


Firma

Mtro. Jesús Manuel Couoh Velasco Maestro en
Administración Pública Estatal y Municipal
Secretario


Firma

Mtro. Álvaro Morales Avilés Maestro en
Ciencias Jurídicas
Vocal

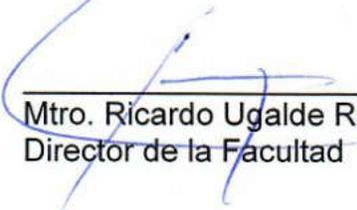

Firma

Mtro. Jesús García Hernández Maestro en
Juicio de Amparo
Suplente


Firma

Mtro. Saúl Eduardo Magaña Ballesteros Maestro en
Ciencias Jurídicas
Suplente


Firma


Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad


Dra. en C. Ma. Guadalupe Flavia
Loarca Piña
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
FEBRERO 2019

Resumen

En el desarrollo de la presente investigación se pretende que la ciudad de Querétaro, obtenga la certificación de una ciudad cardioprotegida, para ello, se requieren distintos esfuerzos por parte del municipio, en colaboración con el estado. Su estudio se basó en la aplicación del órgano judicial de la federación, al efectuar una interpretación del ordenamiento jurídico municipal, relativo al Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, y derivado de eso, surge la necesidad de realizar modificaciones a la estructura jurídica del municipio, y llevar a cabo adiciones a la legislación del estado en materia de salud pública. Para su interpretación se observaron lineamientos de creación de las normas jurídicas, basándome en tutelar y garantizar el bienestar de la sociedad, y del bien fundamental del ser humano, la vida. De tal manera que la adición de una fracción a la Ley de Salud del Estado de Querétaro, es una posible solución para contemplar la obligatoriedad del uso de desfibriladores externos automáticos en el municipio de Querétaro, y que esta resulte constitucionalmente válida.

(**Palabras clave:** desfibrilador externo automático, salud, protección civil)

Summary

In the development of the present investigation it is intended that the city of Querétaro, get the certification of a cardioprotected city, for this, different efforts are required by the municipality, in collaboration with the state. Its study was based on the application of the judicial body of the federation, when making an interpretation of the municipal legal system, regarding the Civil Protection Regulation of the Municipality of Querétaro, and derived from that, the need arises to make modifications to the legal structure of the municipality, and carry out additions to state legislation on public health. For its interpretation, guidelines for the creation of legal norms were observed, based on protecting and guaranteeing the welfare of society, and the fundamental good of the human being, life. In such a way that the addition of a fraction to the Health Law of the State of Querétaro, is a possible solution to contemplate the mandatory use of automatic external defibrillators in the municipality of Querétaro, and that this is constitutionally valid.

(Keywords: automatic external defibrillator, health, civil protection)

Dedicada a mis padres, a mis hermanos y a mi abuela tola, quienes me permitieron crecer en un ambiente sano, en el que siempre se nos educó para ayudar a los demás seres vivos, teniendo una clara convicción por la honestidad y la felicidad.

Agradezco al Dr. José Arturo Sánchez Aceves, porque además de ser mi entrenador de basquetbol en la Universidad, desarrolló en mí, de manera significativa, la conducta profesional y deportiva, brindándome las mejores amistades de mi vida, educando con honestidad y luchando por un solo objetivo, construir una mejor sociedad.

Asimismo, debo agradecer la oportunidad del programa titúlate de la facultad de derecho, que fue un pilar determinante para concluir este proceso para la obtención del grado, y en particular a la maestra Margarita y a su hermana, por su gran apoyo.

ÍNDICE

Resumen.....	3
Summary.....	4
Dedicatoria.....	5
Agradecimientos.....	6
Índice.....	7
Introducción.....	8

CAPÍTULO PRIMERO

QUERÉTARO CIUDAD CARDIOPROTEGIDA

1.1. Estadísticas de mortalidad a causa de enfermedades cardiovasculares	10
1.2. Antecedentes de la reanimación cardiopulmonar.	13

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 49 FRACCIÓN I, INCISO U) DEL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

2.1. De la supremacía constitucional.	20
2.2. De las facultades concurrentes.	24
2.3. Sentencia que declara inconstitucional el artículo 49, fracción I, inciso (u, del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro.	26

CAPÍTULO TERCERO

DE LA OBLIGATORIEDAD DEL USO DE DESFIBRILADORES EXTERNOS AUTOMÁTICOS Y DE LA CAPACITACIÓN EN SU USO

3.1. Del vacío legislativo local.	33
3.2. Programa Querétaro ciudad cardioprotegida.	35
3.3. ¿Qué es un desfibrilador externo automático?	38
3.4. ¿Qué es una ciudad cardioprotegida?	39
3.5. Propuesta de iniciativa legislativa.	40
...	
Conclusiones	42
Bibliografía	44
Anexo Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro	46

Introducción

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo fundamental crear una cultura de prevención en materia de salud, que deriva del estudio de la aplicación del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, y del proyecto denominado, “Querétaro Ciudad Cardioprotegida”, aprobado por el cabildo del ayuntamiento del municipio.

Los índices de mortalidad en México y el mundo, reflejan como la principal causa de esas muertes, precisamente las derivadas de enfermedades cardiovasculares, contrastado con el alto costo económico para las familias de los pacientes, y para el estado como problemática de salud pública. Este trabajo muestra un estudio de estadísticas municipales que proyectan de manera directa el problema que existe en relación a las enfermedades crónicas que padecen los ciudadanos queretanos, y el requerimiento de implementar novedosos sistemas encaminados a la prevención, a través del establecimiento de mecanismos de reanimación cardiopulmonar, denominados desfibriladores externos automáticos.

La importancia de su estudio deviene de una análisis empírico que surge con el primer acto de aplicación del artículo 49, fracción I, inciso u) del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, declarado inconstitucional, como consecuencia de la interpretación jurídica que realizó el titular del Juzgado Sexto de Distrito de Amparo y Juicios Federales del vigésimo segundo circuito, con sede en el estado de Querétaro.

Además, se realiza una propuesta que surge de aquella interpretación judicial, para ejercitar al órgano legislativo local, y se adicione un elemento a la Ley de Salud del Estado de Querétaro, que considere obligatorio el uso de los desfibriladores externos automáticos en establecimientos de gran afluencia pública.

Finalmente, hago un reconocimiento y agradezco al programa titúlate, por su importante colaboración en el presente estudio, ya que representa una opción novedosa y auxiliar de titulación, que por cuestiones laborales o familiares, en muchas ocasiones retrasa su proceso. En tal programa, se aportaron herramientas trascendentales para hacer una investigación aplicada en la administración pública municipal.

CAPÍTULO PRIMERO

“QUERÉTARO CIUDAD CARDIOPROTEGIDA”

La Constitución General en su artículo 1, señala como una obligación de la autoridad, el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados acorde a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y generando en todo momento, la protección más amplia.

Por ello, el contexto nacional exige que en materia de administración pública, en los distintos ámbitos de gobierno, se desarrollen programas y políticas públicas encaminadas a salvaguardar y garantizar la vida de las personas, a través de mecanismos de prevención, y que el Estado, en coordinación con los sectores sociales, públicos y privados, asuma medidas tendientes a ponderar el bien supremo del ser humano, la vida.

En México las enfermedades crónico-degenerativas son los padecimientos que predominan entre la población de edad adulta y constituyen las principales causas de la mortalidad general. La diabetes, las dislipidemias y la hipertensión arterial destacan entre estos padecimientos por su elevada prevalencia y graves complicaciones, como son las enfermedades del corazón, las neoplasias, la enfermedad cerebrovascular, y las nefropatías.

Bajo esa perspectiva, en el municipio de Querétaro mueren más de mil personas¹ por infarto al año, derivado de distintas cardiopatías que afectan a la población, en su mayoría adultos, en donde se pudo encontrar que en existen más de 12,000 pacientes con diagnóstico de una enfermedad crónica, según los estudios

¹ Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. 2018
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/muertos2017_Nal.pdf
03 de noviembre de 2018.

realizados en los 61 centros de salud asentados en el territorio del municipio de Querétaro.

Así, surge la necesidad de regular la prevención y capacitación para detectar oportunamente esas cardiopatías, y que las personas que sean testigos del padecimiento, puedan contar con elementos suficientes para detectar un paro cardiorrespiratorio, y tengan la capacidad de brindar los primeros auxilios como primer respondiente. Este proyecto contempla la instalación de desfibriladores de última generación a disposición de cualquier ciudadano que durante el surgimiento de una necesidad terapéutica en los distintos puntos estratégicos del municipio de Querétaro que son de fácil acceso y utilización, pues implica una capacitación mínima de aproximadamente 10 minutos para adquirir la técnica en su uso. Estas cardiopatías pueden afectar a cualquier persona sin importar su edad o el sexo.

El Ayuntamiento de Querétaro, en fecha 14 de febrero de 2017, mediante sesión ordinaria de cabildo, aprobó el acuerdo por el que se autoriza la implementación del proyecto “Ciudad Cardioprotegida”, destinando 10’000,000 de pesos para la adquisición de desfibriladores automáticos, para ubicarlos en distintos sitios del municipio.

Dicho programa busca proteger a la ciudadanía a través de la aplicación de estrategias de primeros auxilios entre los habitantes de la ciudad, los cuales recibirán una preparación a través de una capacitación denominada “RCP solo con las manos”, que es un mecanismo para adquirir la técnica para el uso de los aparatos automáticos, y será impartido a los empleados del Municipio de Querétaro, en específico a los elementos de la policía municipal, como primeros respondientes, quienes además de contar con la capacitación, contarán con un equipo desfibrilador externo automático en las unidades vehiculares, y en lugares públicos de gran afluencia, con el objetivo de tener una respuesta rápida, para prevenir y atender las emergencias derivadas de problemas cardiovasculares.

El principal objetivo, es reducir las muertes por cardiopatías en el municipio de Querétaro, pues según datos de la Asociación Nacional de Cardiólogos al servicio de los trabajadores del estado, las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de muertes en el territorio nacional. En Querétaro, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el 11.6 por ciento del total de las muertes son por esta misma causa, y se prevé que para 2020 la mitad de los decesos en el país, sean causados por alguna cardiopatía, porque la esperanza de vida, entre todos los países que forman parte de esa organización, es la más baja.²

Los paros cardiacos, la fibrilación ventricular y la taquicardia ventricular son las cardiopatías más frecuentes en la sociedad mexicana que causan muertes, y por ello, son difíciles de prevenir, pues pueden ocurrir en cualquier lugar a cualquier hora, y cada minuto que transcurre sin atención médica prehospitalaria aumenta un 10 por ciento su mortalidad; sin embargo, dicha mortalidad se puede evitar en los primeros segundos del padecimiento de la enfermedad, e influye mucho la asistencia e intervención del paciente. Existen métodos mecánicos y electrónicos que ayudan a la persona que sufre alguna de las cardiopatías mencionadas y que tienen un 45% de efectividad, salvan vidas; tal es el caso de las maniobras RCP (reanimación cardiopulmonar) y RCR (reanimación cardiorrespiratoria) que son destinadas a asegurar la oxigenación de los órganos vitales cuando la circulación de la sangre de una persona se detiene súbitamente, independientemente de la causa de la parada cardiorrespiratoria.

Es así, que existe la necesidad de que la sociedad queretana cuente con los elementos necesarios para actuar de forma inmediata cuando se presente una emergencia cardiorrespiratoria, y con ello fortalecer la cadena de supervivencia, en coordinación con las distintas dependencias administrativas, tal es el caso de la Dirección del Centro de Comunicación y Monitoreo (CECOM), organismo

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2018.
<https://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>
4 de noviembre de 20108.

dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, que implementó la utilización del protocolo de primeros auxilios telefónicos para la atención de llamadas de emergencias a la línea 9-1-1, para los incidentes médicos a causa de paros respiratorios, el cual fue acordado en colaboración con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En ese sentido, es importante mencionar que atendiendo a los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en México se han registrado más de 14,800 llamadas telefónicas a través de la línea 9-1-1 en las que se reportó un paro cardiorrespiratorio³, y con base a estudios clínicos en los que se ha podido acreditar que la detección temprana del paro respiratorio por el operador telefónico de la emergencia incrementa considerablemente la posibilidad de mantener con vida al sujeto, por ello debe contar con una capacitación para identificar los síntomas de paro y detectarlo lo antes posible, para brindar la asistencia telefónica necesaria e instruir al hablante, en lo relativo a dar las indicaciones para que la persona sea atendida de manera correcta, y le sean brindados los primeros auxilios en materia de Reanimación Cardio Pulmonar.

ANTECEDENTES

El corazón ha despertado la curiosidad y el interés del hombre desde tiempos muy remotos en muchas culturas, es un órgano de naturaleza muscular, como lo define la Real Academia de la lengua española, que ha sido objeto de la práctica médica en el mundo, y su historia se desarrolla a través del estudio de la circulación de la sangre.

En 1695 surge por primera vez en la medicina mexicana, la teoría de la circulación de la sangre en donde quedó asentado que la sangre circulaba y que al corazón tenía la función de bombear, algunos médicos mexicanos hicieron importantes

³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2018.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/405691/Estadistica_Nacional_911_SEP2018_251018.pdf
5 de noviembre de 2018.

aportaciones a esta especialidad, el siglo XIX se caracterizó por la introducción del concepto de lesión anatómica en el pensamiento médico, escuchando los latidos del corazón.

Con la conclusión de la revolución mexicana en 1910, surge un cambio en la mentalidad de los mexicanos que se vio reflejado en la vida médica, y para el año de 1924 se crea una reforma médica mediante la creación del hospital general en la Ciudad de México dónde comienza el estudio de la medicina general y comienzan distintas especialidades, la primera que se crea es la cardiología a través del doctor Ignacio Chávez.

La cardiología en México nace cuando se destina el pabellón XXI al uso exclusivo del estudio de esta disciplina, bajo la dirección del doctor Ignacio Chávez, y surge un estudio vertiginoso con camas alineadas y con pacientes cardíacos, un solo estetoscopio, un médico interno y un practicante, creó el Instituto Nacional de Cardiología, y define el concepto de instituto que se generaliza en 1952 formando especialistas en el estudio del corazón donde se realiza una investigación clínica.

Así, en 1944 es inaugurado el Instituto Nacional de cardiología siendo presidente de la república el licenciado Manuel Ávila Camacho, permitiendo muchas aportaciones científicas, como el cateterismo intracardiaco y con él los primeros estudios hemodinámicos y electrofisiológicos, además se realiza por primera vez el catéter a través de un canal arterial y se realizan valvuloplastías, utilizando la técnica de Celis.⁴

En el año de 1947, el doctor Claude Schaeffer Beck, realizó por primera vez la desfibrilación mediante distintas técnicas de cirugía cardíaca, en sus inicios perfeccionó las operaciones para mejorar la circulación del corazón y detectó que podía masajearlo, seguido de una desfibrilación eléctrica, concluyó que el uso de

⁴ Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez”. 2018
https://www.cardiologia.org.mx/el_instituto/antecedentes_historicos/
10 noviembre de 2018.

descargas eléctricas para contrarrestar la fibrilación y restablecer el ritmo normal del corazón funcionaba de manera exitosa en los seres humanos y consiguió revivir a un paciente.

Posteriormente en 1956 el doctor Maurice Paul Zoll utilizó con éxito la desfibrilación externa y consiguió regular el ritmo cardíaco de sus pacientes, contribuyó significativamente a la disminución de mortalidad por enfermedades cardíacas desarrollando una forma efectiva eléctrico-cardíaca del corazón visualizando la actividad en una pantalla osciloscópica y registrando los latidos del corazón mediante una señal audible con una alarma cuando iniciaba un paro cardíaco. Con ello logró la monitorización cardíaca, vigente en algunas unidades de cuidados intensivos y coronarios.⁵

En 1957 el doctor Kouwenhoven en colaboración con el doctor Guy Knickerbocker, a través de diversos estudios lograron reiniciar los corazones de ratas sometidas a hipotermia, desarrollaron un desfibrilador externo, detectando una breve subida temporal de la presión sanguínea cuando colocaban electrodos de cobre aplicados en la pared torácica del animal cuando su corazón dejaba de latir.

En esa época se llevaba a cabo un masaje cardíaco externo cuando se detectaba un paro cardíaco realizando una reanimación a tórax abierto, y en combinación con la técnica de respiración de boca a boca, pasó a ser conocido como la reanimación cardiopulmonar en 1960.

William B. Kouwenhoven Sonic fue un ingeniero eléctrico que desarrolló el masaje cardíaco a tórax cerrado el cual forma parte de RCP, inventó el primer desfibrilador cardíaco externo, estudio el método para estimular el corazón sin necesidad de abrir la cavidad torácica. Tras la Segunda Guerra Mundial, suspendió su investigación y para el año de 1957 sus estudios habían

⁵ NAVARRO José y Raúl Muñoz. “Revista Cubana de Anestesiología y Reanimación”. Volumen 16. 2017. http://bvs.sld.cu/revistas/scar/vol16_1_17/scar02117.htm
10 de noviembre de 2018.

perfeccionado el desfibrilador, que consistía en una pequeña caja junto con dos cables aislados con electrodos de cobre y comenzó a utilizarse como un tratamiento estándar para el paro cardíaco.

El doctor Peter Safar, para el año de 1956 demostró que mediante la aplicación de aire exhalado de boca a boca se podía mantener niveles de oxígeno satisfactorios en la víctima sin respirar, y que dicha técnica podría aplicarse por personas no especializadas de manera eficaz para salvar vidas, gran parte de su investigación se enfocó a la denominada resucitación cardiopulmonar y cerebral.

En 1960 con la cardioversión que era una contra descarga eléctrica externa, comenzó a utilizarse para el tratamiento de arritmias cardíacas y resultó más seguro que la administración de distintos fármacos, además desarrolló el método para la estimulación eléctrica directa del corazón implementando un marcapasos cardíaco⁶.

La Organización Mundial de la Salud, define a las enfermedades cardiovasculares como un conjunto de trastornos del corazón y de los vasos sanguíneos, dicho término se refiere a cualquier enfermedad que afecte el sistema cardiovascular⁷, y los clasifica en:

- enfermedad vascular periférica;
- insuficiencia cardíaca;
- cardiopatía reumática;
- cardiopatía congénita;
- miocardiopatías.
- hipertensión arterial (presión alta);

⁶ M HERRERO, Santiago. “Historia de la Reanimación cardiopulmonar. 2ª parte”. 2013.
<https://infouci.org/2013/08/27/historia-de-la-rcp-parte2/>

10 de noviembre de 2018

⁷ Organización Mundial de la Salud. (OMS). 2018.
https://www.who.int/cardiovascular_diseases/about_cvd/es/

10 de noviembre de 2018

- cardiopatía coronaria (infarto de miocardio);
- enfermedad cerebrovascular (apoplejía);

Las enfermedades cardiovasculares afectan principalmente a países de ingresos bajos y medios: cerca del 80% de las defunciones por esta causa se producen en esos países sin distinción del género humano. Tales enfermedades representan la principal causa de defunción en el mundo.

En 2012, murieron cerca de 17.5 millones de personas por enfermedades cardiovasculares, lo cual representa el 30% de las defunciones registradas en el mundo. De esas defunciones, aproximadamente 7.4 millones se debieron a cardiopatías coronarias, y 6.7 millones a accidentes cerebrovasculares.⁸

De aquí a 2030, casi 23,6 millones de personas morirán por alguna enfermedad cardiovascular, principalmente por cardiopatías y accidentes cerebrovasculares. Se prevé que estas enfermedades sigan siendo la principal causa de muerte.

Las enfermedades circulatorias incluyen una diversidad de padecimientos relacionados con el sistema circulatorio, particularmente la cardiopatía isquémica y enfermedades cerebrovasculares como el accidente vascular. La cardiopatía isquémica es causada por la acumulación de depósitos grasos en la pared interior de una arteria coronaria que restringe el flujo de la sangre al corazón. Por otra parte el término enfermedad cerebrovascular se refiere a un grupo de enfermedades que se relacionan con los vasos sanguíneos que alimentan el cerebro un accidente vascular isquémico se presenta cuando el suministro de sangre al cerebro es bloqueado o interrumpido.

⁸ *Ibídem.*

En México, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el año 2015 se registraron más de 655 mil defunciones de las cuales, las enfermedades del sistema circulatorio representaron el 25.5%, enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas 17.5%, y los tumores malignos un 13% del total de las defunciones⁹.

En el municipio de Querétaro, existen 12,583 pacientes con un diagnóstico relacionado con alguna enfermedad crónica, atendiendo a los datos proporcionados por el Sistema de Información en Enfermedades Crónicas (SIC), en donde al menos cada paciente asistió a una consulta en alguno de los 61 centros de salud con que cuenta la alcaldía, el 75.4% fueron mujeres y el 24.6 hombres, y se distribuyeron de la siguiente manera¹⁰:

- En 7,255 casos se detectó diabetes.
- 8,725 pacientes contaban con hipertensión.
- 5,865 fueron diagnosticados con obesidad.
- 4,337 presentaron dislipidemia.

La importancia de crear mecanismos que mejoren la salud de los mexicanos es un tema principal en la agenda del estado, toda vez que representa un riesgo en el promedio de vida, en específico, de los queretanos, por ello, mediante el programa ciudad cardioprotégida, se beneficia a más de 1'000,000 de habitantes. De aquí surge la necesidad de que en nuestra capital se contemplen desfibriladores externos automáticos como un mecanismo de prevención en materia de cardioprotección, toda vez que las enfermedades cardiovasculares deben

⁹ Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. 2018
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/muertos2017_Nal.pdf
03 de noviembre de 2018.

¹⁰ Sistema de Información en Enfermedades Crónicas (SIC) 2018.
<http://www.tablerocronicas.info/DirApp/tableros/OSicDetIntro.aspx>
24 de octubre de 2018.

constituir un tema prioritario en la prevención cardiovascular en toda estrategia en el mundo relativa a la salud pública¹¹.

Por tanto, podemos afirmar que con la implementación de estos aparatos, existe un alto porcentaje de mantener con vida a un paciente que sufra un paro cardiorrespiratorio. El programa presenta avances significativos, pues con la adquisición de los equipos y la capacitación recibida, el municipio de Querétaro se coloca como pionero en el tema a nivel nacional, sólo detrás del municipio de Zapopan en el estado de Jalisco y la ciudad de San Miguel de Allende en Guanajuato.

¹¹ MARTÍNEZ González, Miguel Ángel, *Conceptos de salud pública y estrategia preventiva, un manual para ciencias de la salud*, Barcelona, España, Elsevier, 2013, p. 99.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 49 FRACCIÓN I, INCISO U) DEL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

En México, la Constitución Federal es la norma suprema; en ella se contemplan deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos, por tanto, existe una relación de subordinación hacia la constitución de todas las normas del ordenamiento jurídico en los distintos ámbitos de gobierno, y cada acto de autoridad debe emitirse de conformidad a ella.

Bajo ese contexto, resulta una obligación jurídica, legislar de conformidad a los lineamientos que la constitución dispone, acorde al principio de orden jerárquico normativo en el derecho mexicano, cuyo fundamento se contempla en el artículo 133, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”¹²

Asimismo, el artículo 115 constitucional refiere que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, investidos de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de distintos dispositivos jurídicos.

Además, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, faculta a los Municipios a expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general, con las siguientes características:

¹² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2018, Artículo 133.

1. Son verdaderos ordenamientos normativos, pues son compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.
2. Pueden ser modificados o derogados por el propio Ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.

En suma, podemos sostener que “el municipio es la célula básica de la organización política y administrativa de un estado,”¹³ y se encuentra compuesto de los elementos esenciales, gobierno, territorio, población y un orden jurídico. Cuya “función es administrar los recursos municipales, para alcanzar un desarrollo económico, político y social de sus habitantes, teniendo como fin fundamental la felicidad de estos.”¹⁴

Por tanto, los municipios deben ser iguales en esencia, y ello se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, tal derecho derivada de la Constitución Federal, que pueden ser distintos en el ámbito de su competencia, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere el artículo 115.

Es así, que el Ayuntamiento del municipio de Querétaro, a través del producto legislativo contemplado para la creación de las normas jurídicas rectoras en la capital del estado, aprobó en sesión extraordinaria de cabildo el día 7 de agosto de 2017, el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, derivado de la potestad para legislar en materias específicas, como es el caso de protección civil, al tratarse de una expresión del ejercicio de su autonomía de configuración normativa, y de tal suerte, delegó a la Coordinación de Protección Civil del Municipio de Querétaro, la responsabilidad de dar promoción a las

¹³ CORTÉS Lozano, Benjamín. *El municipio información y gestión*. Santiago de Querétaro, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2001, p.18.

¹⁴ *Ibíd.*

políticas, estrategias y programas en materia de protección civil, y dentro de sus facultades se encuentran la regulación para dictar las medidas de seguridad necesarias para proteger la vida de las personas y su patrimonio, ante la eventualidad de siniestros o desastres y prevenir posibles afectaciones a su entorno.

En consecuencia, existen diversas disposiciones aplicables, que atendiendo a las facultades concurrentes del sistema jurídico mexicano, facultan a las municipios, para actuar respecto de una misma materia, en el caso en concreto la de protección civil, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

En ese sentido, el artículo 49 fracción I, inciso u) del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, contempla el supuesto de que los establecimientos que cuenten con un aforo igual o mayor a las 500 personas, deben contar con un equipo desfibrilador externo automático y con personal capacitado en la técnica de su uso, ordenamiento que a letra dispone lo siguiente:

“Artículo 49. Las actividades y establecimientos señalados en el artículo anterior deberán contar con las siguientes medidas de seguridad, de conformidad a las normas oficiales mexicanas vigentes:

I. Actividades y establecimientos de alto riesgo:

...

u) Los establecimientos, plazas comerciales, plazas públicas o privadas y cualquier tipo de evento masivo que cuente con un aforo mayor o igual a

¹⁵ Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, p. 1042.

500 personas, deberán contar como mínimo con un equipo desfibrilador externo automático, y con personal capacitado en la técnica de su uso. ¹⁶

Por lo anterior, podemos afirmar que la Ley General de Salud establece en su artículo primero de manera precisa la facultad de concurrencia entre la Federación y los estados, en materia de salud, y por tanto, en el caso en concreto, tenemos que de conformidad con la ley marco en cita, es una potestad en materia de salubridad el prevenir, vigilar y controlar enfermedades cardiovasculares y, vinculado a ello, compete al Estado encontrar medios para prevenir la muerte súbita, tal y como acontece con el uso de Desfibriladores Automáticos Externos; pues son dispositivos electrónicos que analizan el corazón, capaces de establecer si un paciente tiene una fibrilación ventricular (arritmia cardiaca), pudiendo ayudar a revertirla, existiendo un alto porcentaje de mantenerlo con vida mediante la aplicación de una descarga bifásica.

En suma, la salud pública es el “conjunto de condiciones mínimas de salubridad de una población determinada, que los poderes públicos tienen la obligación de garantizar y proteger”¹⁷ a sus habitantes, a través de programas de prevención, tutelando el bien fundamental del ser humano que es la vida.

Ante tal tesitura, en fecha 12 de octubre de 2017 la Coordinación Municipal de Protección Civil Querétaro, ordenó la visita de inspección al establecimiento con denominación comercial Nueva Walmart de México, S. de R.L de C.V., sucursal “Up Town Juriquilla”, con la finalidad de corroborar que las instalaciones del inmueble se contara con las medidas de seguridad indispensables, para proceder a la emisión del documento que autoriza que en el local se cumplen los requisitos señalados en el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, es decir, el visto bueno; sin embargo; se pudo observar que el establecimiento no

¹⁶ QUERÉTARO: Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, 2017, artículo 49.

¹⁷ Real Academia de la Lengua Española. “Diccionario”. 2018.

<http://dle.rae.es/?id=X7MRZku>

21 de noviembre de 2018

contaba con un Desfibrilador Externo Automático, y que su aforo era superior a las 500 personas diariamente. Por tanto, y con fundamento en el artículo 49, fracción I, inciso u) del ordenamiento citado, se procedió a solicitar el equipo , además de otros 3 elementos, para cumplir con la totalidad de requisitos mínimos aplicables en materia de protección civil.

Por tal motivo, la Coordinación Municipal de Protección Civil tomó la determinación que el establecimiento debía contar con los siguientes elementos:

- 1.- Un Desfibrilador Automático Externo.
- 2.- Dictamen de Gas vigente.
- 3.- Póliza de Seguro con Responsabilidad Civil.
- 4.- Contar con la opinión técnica favorable de la red contra incendios.

Pues en el supuesto de no contar con tales elementos, se colocaba en un riesgo alto, a los visitantes del establecimiento, poniendo en peligro la integridad física y la vida de las personas.

Posteriormente, en fecha 8 de noviembre de 2017, la persona moral Nueva Walmart de México, S. de R.L de C.V., a través de su representante legal, promovió la demanda de amparo contra leyes, a la cual le fue asignado el número de expediente 1511/2017 radicada en el Juzgado Sexto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en donde de manera medular adujo que el H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro al aprobar, el artículo 49 fracción I, inciso u), del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, quebrantaba el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los derechos fundamentales que salvaguarda el artículo 16 constitucional, toda vez que a su dicho, son potestades reservadas a la federación en materia de salubridad general invadiendo con ello el ámbito de atribuciones del congreso local.

De tal manera, que la autoridad se encuentra obligada a generar seguridad jurídica que “consiste en la certeza que ofrece el derecho a través de su fuerza obligatoria... constituye un elemento indispensable para mantener el orden social y la pacífica y fructífera convivencia entre sus integrantes.”¹⁸ en una sociedad. Por tal motivo, el municipio de Querétaro, consideró necesario, que los establecimientos que cuenten con un aforo igual o mayor a las 500 personas, debían contar con un equipo desfibrilador automático externo y con personal capacitado en la técnica de su uso, pues como fue señalado en el capítulo anterior, en México, la causa principal de decesos, va relacionada con problemas cardiovasculares.

En consecuencia, es importante legislar a través de mecanismos que tutelen el bienestar de una sociedad, pues resulta un hecho incuestionable que existe una problemática derivada de los hábitos alimenticios en la cultura de los mexicanos, en ese contexto, la autoridad debe buscar entre un cúmulo de normas, la que mayor beneficie a la colectividad, pues

“La administración pública vela por la subsistencia, la vida física y la vida espiritual del hombre; su materia es el hombre en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y de su trabajo... La función metajurídica es la médula de la administración pública concebida en la forma de potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad.”¹⁹

De tal suerte, que el objetivo principal de la administración pública debe versar sobre el bienestar de los ciudadanos, y en el caso específico, de los habitantes del municipio de Querétaro, pues el interés social es la guía fundamental para su mejoramiento.

¹⁸ RODRÍGUEZ Lapuente Manuel. *Sociología del Derecho*, 3ª edición, México, D.F., Porrúa, 2000, pp. 133-134.

¹⁹ GUERRERO Orozco Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, D.F., Oxford, 2000, p. 42.

Ahora bien, realizado el análisis anterior, debemos señalar que el Juez Sexto de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, al emitir la resolución recaída al juicio de amparo 1511/2015, en fecha 9 de febrero de 2018, en específico en el considerando sexto, determinó que el artículo 49, fracción I, inciso (u, del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, vulneraba el principio de supremacía de la ley, pues consideró que el artículo excedía a lo expresamente dispuesto por el artículo 104 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, en donde de manera textual refirió lo siguiente:

“De los puntos reproducidos analizados en conjunto, es válido colegir que al establecer el artículo 49, fracción I, inciso u), del Reglamento De Protección Civil Del Municipio De Querétaro, para los establecimientos de alto riesgo que cuenten con un aforo mayor o igual a 500 personas, **como medida de seguridad** contar como mínimo con un equipo desfibrilador externo automático, y con personal capacitado en la técnica de su uso; **vulnera en perjuicio de la parte quejosa el principio de supremacía de la ley (o de subordinación jerárquica de las normas).**

Para demostrar esa afirmación se toma en cuenta, en primer lugar que **las normas reglamentarias tienen como fin lograr la eficaz aplicación de las leyes que reglamentan y están sujetas, por ese solo hecho, a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica;** el segundo de los mencionados que es el que interesa en este caso, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos u otros ordenamientos de jerarquía inferior tienen como límites naturales precisamente los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación; sin que éste permitido que a través de la vía reglamentaria

una disposición de esa naturaleza establezca mayores requisitos o imponga distintas limitaciones que la propia ley que ha de reglamentar.

...

Bajo ese contexto, si bien, en términos del artículo 24 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil Y Mitigación De Desastres para el Estado de Querétaro, los ayuntamientos expedirán los reglamentos que establezcan las organizaciones y regulan la operación de los Sistemas Municipales de Protección Civil y de los organismos y dependencias municipales que éste se deriven de acuerdo a la disponibilidad de recursos humanos materiales y financieros, así como la probabilidad de riesgos y desastres e incorporará a su organización a los sectores representativos del municipio, pudiendo tomar como referencia las bases que establezca la propia ley; que por su parte, el artículo 125, fracción X, de la propia Ley del Sistema Estatal de Protección Civil Prevención Y Mitigación De Desastres para el Estado de Querétaro establezca como disposición general que además de las medidas de seguridad expresamente establecidas en el capítulo respectivo, existirán las que en materia de Protección Civil determinan las autoridades del estado y Municipios tendientes a la prevención y salvaguarda de las personas, sus bienes y el entorno; **lo cierto es que, existe una disposición especial emitida por el Congreso local, consagrado en el artículo 104 del propio ordenamiento jurídico invocado en la cual se establece que en tratándose de las empresas que sean clasificadas como de actividad altamente riesgosa por las autoridades competentes, deberán contar con medidas de seguridad que para tal efecto Determine el reglamento de la propia ley.**

Luego, el legislador local reservó de manera expresa y exclusiva al ejecutivo local, la determinación de las medidas de seguridad para esa

clase de establecimientos (actividad altamente riesgosa) de modo que aquélla medida de seguridad establecido en el reglamento municipal para ese tipo de destinatarios de la norma (empresa de alto riesgo) en concreto, el desfibrilador automático externo, no podría considerarse como una disposición que únicamente desarrolla, complementa o detalla la Ley Del Sistema Estatal De Protección Civil Prevención Y Mitigación De Desastres Para El Estado De Querétaro y mucho menos **el reglamento de ésta (ya que no ha sido expedido por el ejecutivo del estado)** sino por el contrario que la medida de seguridad que se reglamentó en el artículo 49, fracción I, inciso u) del Reglamento De Protección Civil Del Municipio De Querétaro, contra viene el principio de jerarquía de ley, porque no encuentra en ésta su justificación y medida, si no que excede a lo expresamente dispuesto en la misma, esto es, a la Ley Del Sistema Estatal De Protección Civil Prevención Y Mitigación De Desastres Para El Estado De Querétaro; cuenta habida que el reglamento de trato, está relacionado como una competencia concurrente (protección civil) en cuyo caso, su extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que se encuentre su justificación y medida; de ahí lo fundado del concepto de violación en estudio.

En razón de las conclusiones alcanzadas y al determinarse la inconstitucionalidad del artículo 49, fracción I, inciso u) del Reglamento De Protección Civil Del Municipio De Querétaro, lo conducente es conceder el amparo solicitado únicamente respecto de dicha norma general para el efecto de que hasta en tanto no sea subsanado el vicio de inconstitucionalidad advertido en la presente resolución jurisdiccional, **no se apliquen ni se exija a la parte quejosa el cumplimiento de la obligación prevista en el inciso u, de la fracción I, del artículo 49 del Reglamento de Protección Civil Del Municipio De Querétaro,**

consistente en contar como mínimo con un equipo desfibrilador externo automático y con personal capacitado en la técnica de su uso; amparo que se hace extensivo a la orden de visita de inspección CMPC/VI/389/17 de 12 de octubre de 2017, en la parte que se hubiese fundamentado en tal porción normativa, esto es, que se deje insubsistente la orden de visita, sólo en la parte que se contempló como medida de seguridad no cumplida, la contemplada en el artículo 49, fracción I, inciso u) del reglamento de trato.”

Lo resaltado es nuestro.

Con lo antes expuesto, surgió la obligatoriedad de dejar insubsistente la aplicación de la medida de seguridad solicitada, esto es, no se debe solicitar a la persona moral Nueva Walmart de México, S. de R.L de C.V., contar con un equipo desfibrilador externo automático ni contar con personal capacitado en la técnica de su uso, desincorporando de la esfera jurídica la aplicación presente y futura de tal medida.

Por tanto, bajo una perspectiva particular, el Juzgador dejó de observar el principio pro persona, pues antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, debió agotar aquellas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la legislación, y ante tal carencia, proceder a declararla inconstitucional.

Por otra parte, debemos señalar que existe un vacío legislativo marcado por el artículo 104 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, que a letra reza lo siguiente:

“Artículo 104. Las empresas que sean clasificadas como de actividad altamente riesgosa por las autoridades competentes, deberán contar con

las medidas de seguridad **que para tal efecto determine el reglamento de la presente Ley.**"²⁰

Lo resaltado es nuestro.

Cierto, el numeral de mérito señala que las medidas de seguridad relativas a empresas consideradas como de alta peligrosidad, serán determinadas en el reglamento que el ordenamiento jurídico estatal señale; sin embargo, como atinadamente señala el Juez de mérito, tal reglamento **no ha sido expedido por el ejecutivo del Estado de Querétaro,** por tanto, debió realizar un estudio progresivo respecto de la deficiencia normativa, ponderando el valor supremo de preservar la vida como un derecho fundamental consagrado por el artículo 1 de la Constitución, tutelado por el derecho internacional a través de la celebración de tratados internacionales del Estado Mexicano.

En consecuencia, y de conformidad al principio de progresividad, se debió ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr la plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso en cita.

²⁰ QUERÉTARO: Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, 2015, artículo 104.

CAPÍTULO TERCERO DE LA OBLIGATORIEDAD DEL USO DE DESFIBRILADORES EXTERNOS AUTÓMATICOS Y DE LA CAPACITACIÓN EN SU USO

Hemos advertido acerca del costo social, económico y humano, respecto a los índices de mortalidad en México, derivado de las enfermedades cardiovasculares, por lo que su atención debe constituir un tema prioritario en la agenda de la Legislatura del Estado de Querétaro, al tratarse de un problema de salud pública, pues su prevención requiere de una coordinación conjunta, Estado y Municipio, el exigir que en los establecimientos que cuenten con un aforo superior a las 500 personas, se cuente con un equipo desfibrilador automático y con personal capacitado en la técnica de su uso.

En efecto, en el capítulo anterior sostuvimos que el criterio del Juez Sexto de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, determinó que con la aplicación del artículo 49, fracción I, inciso u) del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, a la persona moral con denominación social, Nueva Walmart de México, S. de R.L. de C.V., se violento el principio de supremacía de la ley (o de subordinación jerárquica de las normas), al considerar que el citado numeral excedía a lo expresamente dispuesto por el artículo 104 de la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, que refiere que las empresa consideradas altamente riesgosa, deberán contar con las medidas de seguridad que para tal efecto determine el reglamento de la ley estatal.

Ante tal tesitura, surge la necesidad de formular una propuesta, ante la Legislatura local, a través de la comisión de salud pública, para adicionar una fracción al artículo 30 de la Ley de Salud del Estado de Querétaro, para que se contemple de manera obligatoria en sitios con un aforo superior a las 500 personas, con un equipo desfibrilador externo automático y elementos que tengan el conocimiento para su aplicación, para brindar un verdadero derecho a la protección de la salud, tomando en consideración los servicios básicos de salud.

Por tal motivo, es un asunto de prioritario en materia de prevención, en un primer momento contar con la legislación vigente que permita extender la vida de los ciudadanos del estado, y en el caso específico de los habitantes del municipio de Querétaro, para que de manera coordinada se unifiquen los criterios de atención médica relativa a pacientes que han sufrido un infarto a causa de enfermedades relacionadas a problemas cardiovasculares.

El sistema de salud, supone recomendaciones enfocadas a programas de alimentación y actividad física de las personas; sin embargo, tal y como fue señalado en el capítulo primero, en nuestro municipio existen 5,875 personas con obesidad²¹, esto significa que el patrón dietético y el sedentarismo, entre otros factores, aumentan de manera significativa el riesgo de sufrir un infarto, y surge la necesidad de regular coordinadamente, en las distintas entidades, la materia de salud pública, al tratarse de la causa principal de mortalidad en la república mexicana, y en todo el mundo.

Así, la administración pública encuentra sustento en la aplicación de programas o políticas públicas enfocadas al bienestar social de los habitantes, de tal manera que su enfoque repercute directamente en el beneficio que se obtiene, a través del análisis y de la medición de los resultados, suponiendo la creación de normas jurídicas que justifiquen la legalidad del procedimiento legislativo, así como lo refiere el autor Salvador Parrado que

“Los nombres de las leyes y decretos legislativos así como la exposición de motivos que justifica la adopción de una norma constituyen una fuente para conocer qué pretenden las autoridades públicas y cuáles son sus objetivos últimos con la disposición...

²¹ Sistema de Información en Enfermedades Crónicas (SIC). (Documento web) 2018.
<http://www.tablerocronicas.info/DirApp/tableros/OSicDetIntro.aspx>
24 de octubre de 2108

...Estos objetivos últimos se emplean fundamentalmente en el análisis de las políticas públicas.”²²

Cierto, el objetivo del ordenamiento jurídico supone el interés general, y la autoridad pretende modificar la conducta de las personas, para crear un vínculo social, en donde se eduque en materia de prevención, y se tutele respecto del bien fundamental del ser humano que es la vida.

Por tanto, la mejor política es aquella que arroja el mayor beneficio a la sociedad²³ derivado del análisis del resultado obtenido, de tal suerte que “el beneficio se puede evaluar correctamente sólo a partir de cuánto se obtiene de un programa y no de cuánto se invierte en él”²⁴, pues en para el caso en concreto, el salvar una vida, es un beneficio invaluable.

Es por ello que, tal y como preciso en su sentencia el Juez Sexto de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en el expediente 1511/2017, el numeral 49, fracción I, inciso u) del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, excede a lo expresamente dispuesto por la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro en su artículo 104; porque tales atribuciones deben ser contempladas en el reglamento de la citada ley, y en consecuencia se dijo, que se vulneró el principio de subordinación jerárquica, derivada de una relación de competencia concurrente en materia de protección civil, limitando su extensión normativa y su capacidad de innovación; sin embargo, también señala que el reglamento complementario de la ley estatal, aun no ha sido expedido por el Ejecutivo del Estado, acarreado como consecuencia un vacío legislativo, mencionado por el propio órgano jurisdiccional.

²²PARRADO Salvador. *El análisis de la gestión pública*, Valencia, España, Editorial Tirant lo Blanch, 2015, p. 19.

²³AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, 3ª edición, México, D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 242.

²⁴ *op. cit.*, *idem*, p.247.

En tal supuesto, dicha laguna debió ser solventada de manera integral, construyendo un cumulo de interpretaciones, que fuera el resultado del mayor beneficio para los gobernados, utilizando la correcta técnica jurídica y recurriendo a los principios generales del derecho, tal y como lo apunta el profesor Eduardo García Máynez

“2. *Integración.*- La interpretación sólo resulta posible cuando hay preceptos que deben ser interpretados. Pero puede presentarse el caso de que una cuestión sometida al conocimiento de un juez no se encuentre prevista en el ordenamiento positivo. Si existe una laguna, debe el juzgador llenarla. La misma ley le ofrece los criterios que han de servirle para el logro de tal fin. Casi todos los códigos disponen que en situaciones de este tipo hay que recurrir a los *principios generales del derecho, el derecho natural o la equidad.* Pero la actividad del juez no es, en esta hipótesis, interpretativa sino constructiva. En efecto: no habiendo norma aplicable, no puede hablarse de interpretación, ya que ésta debe referirse siempre a un determinado precepto; el juzgador ha dejado de ser exégeta y se encuentra colocado en una situación comparable a la de legislador; debe establecer la norma para el caso concreto sometido a su decisión...”

El análisis anterior diversifica un amplio sentido resolutorio de la laguna legal existente en la ley estatal, derivada de la inexistencia de su reglamento, y se debió establecer una determinación para salvar ese vacío.

Es así, que sostenemos que existe una prohibición del juzgador para emitir resoluciones que eliminen elementos jurídicos que tutelen los derechos fundamentales del ser humano, salvaguardando y garantiza la vida de más de 878,000 habitantes²⁵ del municipio de Querétaro, de tal manera, que con la aprobación de cabildo, derivada de la facultad reglamentaria contemplada en el

²⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2015
<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=22#tabMCcollapse-Indicadores>
24 de octubre de 2018

artículo 115, fracción II de la constitución, nace el Proyecto “Ciudad Cardioprotégida” en donde se han adquirido 93 Desfibriladores Externos Automáticos (ubicados **43** en espacios públicos y **50** en vehículos de emergencias), y se ha capacitado a más de **400** personas para adquirir la técnica de su uso.

Además, es importante precisar que el día 07 de marzo de 2018, la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro a través del policía Hugo Ángel López Ortega, brindó los primeros auxilios como primer respondiente iniciando labores para restauración ritmo cardiaco sinusal, al ciudadano Roberto Reséndiz Benítez, el cual sufrió un paro cardiorrespiratorio, aun dentro de su vehículo, el paciente trasladado al Hospital General del Estado de Querétaro con signos vitales, al haber recibido las descargas eléctricas a través del equipo desfibrilador automático; tal paciente, fue ingresado al nosocomio al área de Terapia Intensiva, en apartado post paro **con signos estables**; tal hazaña, fue documentada en vídeo, y hoy en día, se capacita a menores en el parque temático “Querepolis”, en donde se da una breve reseña del beneficio que implica dar una adecuada fibrilación ventricular, ante situaciones originadas o consecuencia de las enfermedades cardiovasculares.

Por ello, y con fundamento en el artículo 115, fracción II, de la [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), y como facultad concurrente derivada del artículo 73 fracción XXIX-I, del mismo ordenamiento, así como en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en concatenación con los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, contempló en el artículo 49, fracción I, inciso u) del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, y solo si aplica a determinados establecimientos (empresas); que fuese obligatorio contar con un desfibrilador, tal y como se desprende del dispositivo que a continuación se cita:

“Artículo 49. Las actividades y establecimientos señalados en el artículo anterior deberán contar con las siguientes medidas de seguridad, de conformidad a las normas oficiales mexicanas vigentes:

- I. Actividades y establecimientos de alto riesgo:
 - a) Botiquín;
 - b) Señales y avisos en materia de Protección Civil;
 - c) Detector de humo;
 - d) Lámpara de emergencia (si trabaja después de las 18:00 horas);
 - e) Extintores vigentes;
 - f) Programa Interno de Protección Civil;
 - g) Constancias de capacitación de brigadas de emergencia emitidas por persona o institución con registro vigente ante la Coordinación Estatal;
 - h) Dictamen eléctrico con vigencia;
 - i) Dictamen de gas con vigencia;
 - j) Dictamen estructural con vigencia;
 - k) Bitácora y fotografías de simulacro, y
 - l) Póliza de seguro de responsabilidad civil;

Sólo si aplica:

- m) Barandal de escaleras y cinta antiderrapante en escalones;
- n) Película protectora en cristales;
- o) Ficha técnica y evidencia de aplicación de material retardante;
- p) Última revisión de recipientes sujetos a presión;
- q) Estudio de aforo emitido por la Coordinación Estatal;
- r) Opinión técnica de la red contra incendios, emitido por empresa especializadas en la materia, con bitácora de mantenimiento;
- s) Dictamen Técnico emitido por un Tercero Autorizado por la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA);
- t) Hojas de seguridad, y
- u) Los establecimientos, plazas comerciales, plazas públicas o privadas y cualquier tipo de evento masivo que cuente con un aforo mayor o igual**

a 500 personas, deberán contar como mínimo con un equipo desfibrilador externo automático, y con personal capacitado en la técnica de su uso.

Los dictámenes pierden vigencia si las instalaciones sufren modificaciones.”

Lo resaltado es nuestro.

En efecto, debemos entender que el ayuntamiento es el órgano colectivo del gobierno municipal, que asume determinaciones a través de sesiones de cabildo, que implica una reunión convocada jurídicamente, para dirimir temas del ámbito municipal, y que goza de autonomía, para dictar sus propias normas jurídicas, y nombrar a las autoridades que lo representaran.²⁶

Por tanto, “el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley); pero su finalidad no solo es de complementación de la ley (...) sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento”²⁷.

Ante tales circunstancias, la ley, en general, “es la razón humana en cuanto se aplica al gobierno de todos los pueblos de la Tierra; y las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser otra cosa sino casos particulares en que se aplica la misma razón humana”,²⁸ enfocada al bienestar social de la colectividad, siendo éste su objeto principal.

Bajo ese contexto, cuando un individuo se coloca en el supuesto de la denominada “muerte súbita”, es decir, la persona padece de una arritmia cardiaca que provoca que el corazón no pueda enviar sangre y oxígeno al cuerpo, tal

²⁶ GARRIDO Del Toral, Andrés, *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro Fondo Editorial Querétaro., 2015, p. 209.

²⁷ *Ibidem*, p.306.

²⁸ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 30ª edición, México, D.F., 2000, p. 6.

situación puede ser contrarrestada si el paciente recibe una adecuada reanimación ventricular, misma que puede llevarse a cabo mediante la descarga controlada de corriente eléctrica bifásica dentro de los primeros 5 minutos en que dio inicio el padecimiento.

Por tal motivo, la descarga eléctrica supone el uso de un desfibrilador externo automático, aplicado por una persona capacitada en la técnica de su uso, empleando mecanismos de seguridad que permiten determinar cuando un paciente no debe recibir descargas eléctricas o cuando no se presentan trastornos cardíacos.

Un desfibrilador externo automático, es un dispositivo electrónico que puede examinar el ritmo cardíaco para determinar si es necesario proporcionar una descarga a una persona en paro cardíaco, creando la posibilidad que se pueda revertir esta situación²⁹.

El problema principal de las enfermedades cardiovasculares radica esencialmente en la acumulación de materia orgánica, como grasa y colesterol, al interior de los vasos sanguíneos. Tal proceso, se genera en mayor o menor medida en todas las arterias del organismo, pero se torna más preocupante cuando las arterias afectadas son las que se encargan de aportar sangre al corazón o al cerebro.

Las enfermedades cardiovasculares se distinguen por su eventualidad peligrosa e intervención inmediata, por lo que la mayoría de los sucesos críticos se dan en lugares públicos de gran afluencia, la mortalidad se reduce si dentro de los primeros minutos del evento, se utilizan métodos mecánicos y electrónicos que auxilien al paciente que padece alguna cardiopatía; se puede señalar que existe aproximadamente un 45% de efectividad, de que el paciente se mantenga con vida, al brindar el soporte de reanimación cardiopulmonar o de la reanimación

²⁹ *Healthy children.org (en español), 2018*
<https://www.healthychildren.org/Spanish/health-issues/injuries-emergencies/Paginas/using-an-aed.aspx>
29 de noviembre de 2018

cardiorespiratoria, consistente en emplear maniobras destinadas a asegurar la oxigenación de los órganos vitales cuando la circulación de la sangre de una persona se detiene repentinamente.

Por lo expuesto, la Coordinación Municipal de Protección Civil de Querétaro lleva a cabo labores para la obtención de la certificación internacional que otorga la asociación de ciudadanos Citizen Save lives (Cisali), dedicada a asegurar que cada habitante de la demarcación pueda superar el intervalo desde que un paciente sufre un paro cardíaco hasta el momento del arribo de una ambulancia, esto es, un ciudad cardioprotegida.

Lo anterior, tiene por objeto, que en la legislación local, sea considerado de manera obligatoria el contar con equipos desfibriladores externos automáticos en establecimientos con aforos superiores a las 500 personas, al tratarse de una problemática de salud, trayendo como consecuencia, que se aplique de manera coercitiva, el cumplimiento de la norma jurídica municipal, y que sea observada por los organismos públicos y privados.

En consecuencia, y en virtud de que el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, realizando todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, las acciones y la tutela de un derecho, para que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, se deben agotar todas aquellas posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución.

Finalmente, debemos destacar que la facultad reglamentaria del ayuntamiento, se encuentra sujeta, como cualquier otro ordenamiento jurídico, a la Constitución, y por disposición de ella, a lo establecido por las legislaturas de los estados, teniendo atribuciones para aprobar, entre otros, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones,

que regulen la administración pública municipal y sus procedimientos, en el ámbito de su competencia, para fomentar la participación de los ciudadanos.

El enfoque final de mi propuesta emana del artículo 4, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplar que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, numeral que se trae a colación para facilitar su interpretación:

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

En razón de lo anterior, el Congreso se encuentra facultado para dictar leyes en materia de salubridad, delegando como facultad concurrente a las entidades federativas su protección; es aquí precisamente, que nace la obligatoriedad de adicionar al artículo 30 de la Ley de Salud del Estado de Querétaro, una fracción que contemple como un supuesto coercitivo, el que cualquier establecimiento, que cuente con un aforo superior a las 500 personal, cuente necesariamente con un equipo desfibrilador externo automático y con personal capacitado en la técnica de su uso.

Es así, que mi intención, en esencia, va dirigida a que la Legislatura del Estado de Querétaro, cree una iniciativa de reforma al numeral 30 de la Ley de Salud del Estado de Querétaro, para adicionar la fracción XII, y quedar de la siguiente manera:

“Artículo 30. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

Fracciones de la I a la XI.

XII. La instalación de un equipo desfibrilador externo automático, y con personal capacitado en la técnica de su uso, en los establecimientos, que cuente con un aforo superior a las 500 personas.

Tal iniciativa, requiere de una amplia colaboración de las entidades estatales y municipales, para hacer cumplir su aplicación, creando con ello, una cultura de prevención y protección de la salud de los queretanos.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el proyecto en estudio, es de suma importancia contemplar en la legislación local, la obligatoriedad de que en los espacios de gran afluencia pública, se cuente con desfibriladores externos automáticos, y además que se capacite en la técnica de su uso, a los ciudadanos del estado, y en particular a los del municipio de Querétaro, pues es un hecho incuestionable, que la causa de mortalidad en México, se relaciona con los problemas causados por las enfermedades cardiovasculares.

Ante tal hipótesis, mi propuesta pretende crear una cultura de prevención en materia de salud pública, en colaboración con el área de protección civil, porque con la creación del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, se buscó dar sustento jurídico a la obligatoriedad del uso de los equipos en comento; sin embargo, con la interpretación del Juez Sexto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, se consideró que con el primer acto de aplicación se invadieron las esferas de competencia, reservadas al ámbito estatal, de conformidad al principio de jerarquía, al exceder lo dispuesto por la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro en su artículo 104.

De tal suerte, que mi principal aportación estriba, en un primer momento, en solventar la laguna legal que surge de la inexistencia del Reglamento de la Ley estatal de protección civil; a través de una propuesta de adición al cuerpo jurídico estatal aplicable a la materia, esto es, la Ley de Salud del Estado de Querétaro, y como consecuencia, se genere un conocimiento relativo al alto grado de supervivencia existente, cuando una persona recibe de manera adecuada una desfibrilación ventricular, en concatenación con los primeros objetivos de salud, que son, una dieta balanceada y la realización de actividad física.

En suma, puedo afirmar, que el salvar una vida verá reflejado el capital de inversión que se emplea, pues la política se enfoca a asegurar que cada ciudadano pueda superar el intervalo desde que sufre un paro cardíaco hasta el arribo de las unidades de emergencia. De aquí la importancia de contribuir como sociedad para contar con un municipio seguro, y que sus ciudadanos se encuentren cardioprottegidos.

Bibliografía

Libros:

AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, 3ª edición, México, D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003.

CORTÉS Lozano, Benjamín. *El municipio información y gestión*. Santiago de Querétaro, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2001.

GARRIDO Del Toral, Andrés, *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro Fondo Editorial Querétaro., 2015.

GUERRERO Orozco Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, México, D.F., Oxford, 2000.

MARTÍNEZ González, Miguel Ángel, *Conceptos de salud pública y estrategia preventiva, un manual para ciencias de la salud*, Barcelona, España, Elsevier, 2013.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 30ª edición, México, D.F., 2000.

RODRÍGUEZ Lapuente Manuel. *Sociología del Derecho*, 3ª edición, México, D.F., Porrúa, 2000.

PARRADO Salvador. *El análisis de la gestión pública*, Valencia, España, Editorial Tirant lo Blanch, 2015.

Leyes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2018.

QUERÉTARO: Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro, 2015.

QUERÉTARO: Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro, 2017.

Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Enero de 2002, p. 1042.

Sitios en red:

Healthy children.org (en español), 2018

<https://www.healthychildren.org/Spanish/health-issues/injuries-emergencias/Paginas/using-an-aed.aspx>

29 de noviembre de 2018

Instituto Nacional de Cardiología “Ignacio Chávez”. 2018

https://www.cardiologia.org.mx/el_instituto/antecedentes_historicos/

10 noviembre de 2018.

M HERRERO, Santiago. “Historia de la Reanimación cardiopulmonar. 2ª parte”. 2013.

<https://infouci.org/2013/08/27/historia-de-la-rcp-parte2/>

10 de noviembre de 2018

NAVARRO José y Raúl Muñoz. “Revista Cubana de Anestesiología y Reanimación”. Volumen 16. 2017.

http://bvs.sld.cu/revistas/scar/vol16_1_17/scar02117.htm

10 de noviembre de 2018.

Organización Mundial de la Salud. (OMS). 2018.

https://www.who.int/cardiovascular_diseases/about_cvd/es/

10 de noviembre de 2018

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2018.

<https://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-MEXICO-2014-in-Spanish.pdf>

4 de noviembre de 20108.

Real Academia de la Lengua Española. “Diccionario”.

<http://dle.rae.es/?id=X7MRZku>

21 de noviembre de 2018

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2018.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/405691/Estadistica_Nacional_91_1_SEP2018_251018.pdf

5 de noviembre de 2018.

Sistema de Información en Enfermedades Crónicas (SIC) 2018.

<http://www.tablerocronicas.info/DirApp/tableros/OSicDetIntro.aspx>

24 de octubre de 2018.

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. 2018

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/muertos2017_Nal.pdf

03 de noviembre de 2018.

ANEXO:

Reglamento de Protección Civil del Municipio de Querétaro.