

LA NORMATIVA MEXICANA ANTE LAS EMERGENCIAS SANITARIAS

Joel Francisco JIMÉNEZ GARCÍA

SUMARIO: I. *Delimitación del tema.* II. *Autoridades sanitarias.* III. *Conclusión.* IV. *Legislación consultada.*

Este trabajo surge dentro del Núcleo de Estudios en Salud y Derecho, que coordina la doctora Ingrid Brena, por lo que su estructura fue cobrando forma con la participación de los miembros del Núcleo, y la búsqueda constante de disposiciones legales aplicables a las emergencias sanitarias.

Comenzamos por plantear una pregunta: ¿dispone el Estado mexicano del marco jurídico adecuado para hacer frente a una emergencia sanitaria?¹

Con el propósito de dar respuesta a la pregunta formulada, se llevó a cabo la revisión de la legislación mexicana vigente, aplicable a las emergencias sanitarias.

I. DELIMITACIÓN DEL TEMA

Al llevar a cabo la revisión mencionada nos obligó a realizar lo que llamamos el acotamiento del trabajo. Al efecto, consideramos tres factores:

¹ Concepto de emergencia, artículo 3o., XVII, Ley General de Protección Civil, DOF 12 de mayo de 2000.

1. Abordar el derecho interno del Estado mexicano, por lo que no incluiremos normativa internacional.
2. Tratar únicamente derecho vigente; en consecuencia, no se hace un análisis histórico.
3. Se hace referencia a textos legales, que se validarán posteriormente en su operatividad.

II. AUTORIDADES SANITARIAS

Por principio, debemos citar que se dispone de autoridades sanitarias, que cuentan con una jerarquía establecida, y que son:

1. El presidente de la República
2. El Consejo de Salubridad General
3. La Secretaría de Salud
4. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Distrito Federal²

1. *El presidente de la República*

Es el titular del Ejecutivo Federal, la primera autoridad sanitaria del país.

Veamos de qué recursos administrativos dispone el Ejecutivo Federal.

A. *Es el titular de la administración pública federal*

La administración pública federal³ comprende dos importantes secciones:

1. *La administración centralizada*. Se integra por las secretarías de Estado, actualmente son dieciocho, y una Consejería Jurídica

² Artículo 4o. Ley General de Salud.

³ Artículos 90 y 89-II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

exclusiva del Ejecutivo Federal, que le brinda el apoyo técnico jurídico.⁴

2. *La administración paraestatal.* Se conforma básicamente de organismos descentralizados, dentro de los cuales podemos mencionar por lo menos doce institutos nacionales de salud.⁵

a. Sectorización

Es la sectorización una figura de la administración pública federal, a través de la cual se coordina y armoniza a las dependencias y entidades; por lo que hace al sector salud, corresponde a la Secretaría de Salud ser cabeza de sector. Con esta figura se lleva a cabo el agrupamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y se coordinan a través, en el caso que nos ocupa, de la Secretaría de Salud, quien funge como coordinadora del Sector Salud.

- Sistema Nacional de Salud.
- Corresponde al Ejecutivo Federal, coordinar el Sistema Nacional de Salud (por conducto de la Secretaría de Salud).⁶

b. Estructura y objetivos

El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tienen por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud; sus objetivos, son entre otros, atender los problemas sanitarios prioritarios.

⁴ Artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁵ Artículo 5, Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

⁶ Artículo 13 A) VIII, Ley General de Salud.

c. Coordinación

Aunque la coordinación del Sistema Nacional de Salud está a cargo de la Secretaría de Salud, el primer responsable es el titular del Ejecutivo Federal.⁷

B. *Sistema Nacional de Protección Civil*

Cabe mencionar que por protección civil se entiende el conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre. Y por emergencia se entiende una situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federal y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal.⁸

Corresponde al Ejecutivo Federal dictar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de protección civil y emitir las declaraciones de emergencia.⁹

El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligrosos que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.¹⁰

⁷ Artículos 5o., 6o. I y 7o. de la Ley General de Salud.

⁸ Artículo 3o. IV y XVII de la Ley General de Protección Civil.

⁹ Artículo 4o. I y III de la Ley General de Protección Civil.

¹⁰ Artículo 9o. de la Ley General de Protección Civil.

a. Estructura

El Sistema Nacional de Protección Civil se integra por el presidente de la República, por su Consejo Nacional,¹¹ por las dependencias, organismos e instituciones de la administración pública federal, por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, por los grupos voluntarios, vecinales y no gubernamentales, y por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios.

b. Coordinación

Es de resaltar que la coordinación ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil recae en la Secretaría de Gobernación, la cual en materia de protección es la facultada para emitir las declaratorias de emergencia y de desastre.¹²

2. Consejo de Salubridad General

El Ejecutivo Federal también cuenta con el Consejo de Salubridad General, que es la segunda autoridad sanitaria del país, que depende directamente del Ejecutivo Federal y sin la intervención de ninguna secretaría de Estado; sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.¹³

A. Estructura

El Consejo de Salubridad General es un órgano colegiado, que tendrá como presidente al secretario de Salud.¹⁴

¹¹ Artículo 17, Integración del Consejo de la Ley General de Protección Civil.

¹² Artículos 11 y 12, IX, de la Ley General de Protección Civil.

¹³ Fracción XVI, base 1a., 2a. y 3a. del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Artículo 15 de la Ley General de Salud.

El Consejo de Salubridad General está integrado por un presidente, que será el secretario de Salud; un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine.

Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias (integración establecida en el artículo 15 de la Ley General de Salud).

El Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General especifica su integración, de la siguiente manera:

El Consejo de Salubridad General estará integrado por un presidente, que será el secretario de Salud; un secretario, que será designado por el presidente de la República y los siguientes vocales: los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; los directores generales del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y de Sanidad de la Secretaría de la Defensa Nacional; los presidentes de las academias Nacional de Medicina y Mexicana de Cirugía; un representante con nivel de subsecretario de las secretarías de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; un representante de la Secretaría de Educación Pública, que será el director general del Instituto Politécnico Nacional; un representante de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A. C. y el presidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud, A. C.

Además, el Consejo contará con las vocales auxiliares que estime necesarios, para lo cual su presidente invitará a aquellas personas e instituciones que por sus conocimientos y experiencia puedan coadyuvar.

Desde luego, contará con un secretario de actas.

Será invitado permanente el comisionado para el Desarrollo Social de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

El presidente del Consejo podrá invitar a representantes de los sectores público, social o privado cuando los asuntos lo ameriten.

a. Competencia

Le corresponde al Consejo de Salubridad General actuar en caso de epidemias graves, para prevenir y controlar enfermedades transmisibles.¹⁵

El más reciente Consejo de Salubridad General se instaló el 20 de abril de 2007 por el titular de Ejecutivo Federal.¹⁶

Las autoridades integrantes del Consejo de Salubridad General son:

- Presidente del Consejo de Salubridad General.
- Secretario.

Vocales titulares:

- Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Secretario de Desarrollo Social.
- Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretario de Economía.
- Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Secretario de Educación Pública.
- Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

¹⁵ Fracción XVI, base 2a. del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción XV del artículo 3o. de la Ley General de Salud.

¹⁶ Reglamento Interno del Consejo de la Salubridad General, *DOF*, 30 de octubre de 2002.

- Director general de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Director general adjunto de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina.
- Presidente de la Academia Nacional de Medicina.
- Presidente de la Academia Mexicana de Cirugía.
- Director general del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Director general del Instituto Politécnico Nacional.
- Director general del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología.
- Secretario general ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A. C.
- Presidente ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud.

Vocales auxiliares:

- Secretario de Salud en el estado de Sonora y representante de la Zona Noroeste.
- Secretario de Salud en el estado de Nuevo León y representante de la Zona Noreste.
- Secretario de Salud en el estado de San Luis Potosí y representante de la Zona Centro.
- Secretario de Salud y Dirección General de los Servicios de Salud de Yucatán, representante de la Zona Sureste.
- Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal.
- Coordinadora general de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación.
- Subdirector corporativo de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos.
- Presidente de la Academia Mexicana de Pediatría.
- Presidente de la Sociedad Mexicana de Salud Pública.
- Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Farmacéuticas.

- Presidente de la Asociación Nacional de Hospitales Privados.
- Presidente del Colegio Médico de México.
- Presidente del Colegio Mexicano de Licenciados en Enfermería.
- Presidente del Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica.
- Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica.
- Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.

Como se aprecia, dentro del Consejo de Salubridad General, la República mexicana está dividida por zonas, colocando al titular de salud del Estado correspondiente como representante de una porción del territorio nacional.

- Zona Noroeste: el secretario de Salud en el estado de Sonora.
- Zona Noreste: el secretario de Salud en el estado de Nuevo León.
- Zona Centro: el secretario de Salud en el estado de San Luis Potosí.
- Zona Sureste: el secretario de Salud en el estado de Yucatán.

3. *La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas*

Les corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizar actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control, entre otras, de influenza epidémica.¹⁷

También le corresponde a la Secretaría de Salud establecer y conducir la política nacional en materia de salubridad general;

¹⁷ Artículo 134, II, de la Ley General de Salud.

coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud; organizar y administrar los servicios sanitarios en toda la República.¹⁸

Además, en caso de epidemia grave, la Secretaría dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud.¹⁹

A. Consejo Nacional de Vacunación

El Consejo Nacional de Vacunación (Conava) es la autoridad que propone las políticas, acciones, proyectos y estrategias para la aplicación del Programa de Vacunación Universal. Órgano colegiado. Lo preside el secretario de Salud.²⁰

a. Estructura

El Consejo se integra por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y por los subsecretarios y el oficial mayor de la Secretaría de Salud, quienes fungirán como vocales, y todas aquellas personas que forman parte de dependencias o entidades que sean convocadas por el presidente del Consejo como miembros permanentes de asesoría.

Cabe mencionar que el Consejo cuenta también con un patronato.

B. Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades

Órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, le corresponde proponer las políticas y estrategias nacionales en materia

¹⁸ Artículo 39, I, VI, IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁹ Artículo 181 de la Ley General de Salud.

²⁰ Decreto creación, *DOF*, 24 de enero de 1991.

de prevención y control de enfermedades transmisibles y, desde luego, urgencias epidemiológicas.

Coordina, entre otras instancias, la Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública y el Comité Nacional de Laboratorios Autorizados por Salud Pública.²¹

También coordina el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, incluyendo el Comité Nacional de Vigilancia Epidemiológica, así como las acciones de vigilancia epidemiológica internacional.

Debe difundir en forma oportuna los resultados e información generada por las acciones de prevención y control de enfermedades, así como de la vigilancia epidemiológica.

C. *Instituto Nacional de Salud Pública*

Este organismo descentralizado sirve de referencia para el diagnóstico de las enfermedades infecciosas; cuenta con una junta de gobierno que preside el secretario de Salud.²²

D. *Sistema Nacional de Información en Salud*

Es la Secretaría de Salud el órgano normativo y rector del Sistema Nacional de Información en Salud, y funge como el concentrador de toda la información generada por éste.²³

E. *Coordinación Sectorial*

Las siguientes entidades conforman el Sector Salud:

- Institutos nacionales de salud.
- Hospital General de México.

²¹ Artículo 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

²² Artículo de la Ley de los Instituto Nacionales de Salud.

²³ NOM-040-SSA2-2004, *DOF*, 28 de septiembre de 2004.

- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Laboratorios Biológicos y Reactivos de México, S. A. de C. V., Birmex, y
- Centros de Integración Juvenil, A. C.

III. CONCLUSIÓN

Es el presidente de la República, la primera autoridad sanitaria del país. Y dispone de dependencias y entidades que le permiten atender formalmente una emergencia sanitaria, a nivel federal. También cuenta con el Sistema Nacional de Salud, en donde coinciden todos los sectores de la población. Con el Sistema Nacional de Protección Civil puede enfrentar con diligencia toda emergencia. Depende del Ejecutivo Federal el Consejo de Salubridad General, órgano colegiado que representa a toda la población; su participación resulta indispensable, y en donde el secretario de Salud actúa como su representante presidente, y deberá manifestarse como tal ante cualquier emergencia sanitaria.

Además, el titular de la Secretaría de Salud dispone de órganos colegiados múltiples que la población debiera saber de su compromiso social, como son el Consejo Nacional de Vacunación, el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades, el Instituto Nacional de Salud Pública, y el Sistema Nacional de Información en Salud. Con esta infraestructura se podría tener a una población informada y con buena disposición a participar en caso de una emergencia sanitaria.

Se considera, por todo lo anterior, que la emisión del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 2009, por el que se ordenaban diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de la influenza estacional epidémica, debió de haber tenido un contenido distinto, y hubiera permitido reportar a la población una real tranquilidad y en consecuencia propiciar su participación ordenada.

IV. LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Salud, *DOF* 7 de febrero de 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *DOF* 29 de diciembre de 1976.

Ley de los Institutos Nacionales de Salud, *DOF* 26 de mayo de 2000.

Ley General de Protección Civil, *DOF* 12 de mayo de 2000.

Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, *DOF* 30 de octubre de 2002.

Decreto de creación del Consejo Nacional de Vacunación, *DOF* de 24 enero de 1991.

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, *DOF* 19 de enero de 2004.

Reglamento Interno del Consejo Nacional de Vacunación, *DOF* de 20 marzo de 2002.