

Preparados para un virus nocturno: coronavirus, decisiones de política pública y vulneración de derechos en cinco municipios de Sonora, México

Ready for a Nocturnal Virus: Coronavirus, Public Policy Decisions and Violation of Rights in Five Municipalities in Sonora, Mexico

Víctor S. Peña*  <http://orcid.org/0000-0003-1451-0020>

Resumen

El objetivo es analizar las decisiones municipales tomadas bajo el argumento de que se realizan por causa de una situación excepcional: la Fase I del contagio de COVID-19 en México. La aproximación metodológica fue inductiva y focalizada en los cinco primeros municipios que decretaron toque de queda en Sonora (Nacozari de García, Caborca, Naco, Santa Ana y Moctezuma). Se emplearon entrevistas semiestructuradas y solicitudes de información pública. El resultado describe la racionalidad al decidir en contextos excepcionales. Las limitaciones del estudio son el corto tiempo en que las entrevistas se realizaron y la carencia de información pública. La originalidad de la investigación es el contexto en que se realizó, así como la exploración de las decisiones públicas en situación excepcional. Los hallazgos se presentan en cuatro categorías: racionalidad política, ilegalidad y aceptación; empleo de recursos conocidos; desvinculación, argumento de urgencia y comunicación simbólica; y falta de evidencia y el uso del respaldo legítimo.

Palabras clave: implementación; política pública; municipio; coronavirus; Sonora.

Abstract

The objective is to analyze municipal decisions made under an exceptional situation argument due to the Phase I of contagion of COVID-19 in Mexico. The methodological approach was inductive and focused on the first five municipalities that decreed a curfew in Sonora (Nacozari de García, Caborca, Naco, Santa Ana and Moctezuma). The use of semi-structured interviews and requests for public information were part of the methodology. Results describe rationality when deciding in exceptional contexts. The limitations of the study are the short time in which the interviews were carried out and the lack of public information. The originality of the investigation lies on the context in which it was carried out and in the exploration of public decisions during exceptional situations. Findings are presented in four categories: political rationality, illegality, and acceptance; the use of known resources; decoupling, argument of urgency and symbolic communication; lack of evidence and the use of legitimate support.

Keywords: implementation; public policy; municipality; coronavirus; Sonora.

Cómo citar: Peña, V. S. (2020). Preparados para un virus nocturno: coronavirus, decisiones de política pública y vulneración de derechos en cinco municipios de Sonora, México. *región y sociedad*, 32, e1324. doi: 10.22198/rys2020/32/1324

* El Colegio de Sonora, Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos. Ave. Álvaro Obregón Núm. 54, Colonia Centro, C. P. 83000, Hermosillo, Sonora, México. Correo electrónico: vpenna@colson.edu.mx

Recibido: 2 de abril de 2020
Aceptado: 16 de junio de 2020
Liberado: 13 de julio de 2020



Esta obra está protegida bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-No Comercial
4.0 Internacional.

Introducción

A finales de 2019 se detectó en Asia un virus muy contagioso, hasta entonces desconocido, perteneciente a la familia de los *Coronaviridae*, causante de la enfermedad COVID-19. La diseminación de este virus tuvo impacto, casi de inmediato, en los órdenes social, económico y político en todos los países. Ante el incremento en el número de contagios y muertes, los gobiernos del orbe optaron por aplicar medidas sin precedentes, traducidas, en su aspecto más dramático, en el *distanciamiento social*: se pedía a las personas (en ocasiones se les ordenaba) que no salieran de sus casas. Con esta petición se quería limitar el riesgo a contraer o transmitir el virus. En el continente americano sus efectos comenzarían a sentirse iniciando 2020. El distanciamiento social se generalizó como una medida socorrida. México no fue la excepción.

De lo sucedido en este país, el presente estudio destaca lo implementado por cinco gobiernos municipales (Nacozari de García, Caborca, Naco, Santa Ana y Moctezuma) de Sonora, entidad federativa ubicada en el norte de México que tiene frontera con Arizona, Estados Unidos. Al amparo de la información relacionada con la propagación del coronavirus y adecuando el distanciamiento social, declararon un *toque de queda* nocturno para restringir la movilidad de las personas. El objetivo del presente escrito es analizar las decisiones que tomó el orden gubernamental municipal bajo el argumento de una situación excepcional por emergencia sanitaria durante la Fase 1 del contagio del coronavirus en México.

Cuando se decidieron los toques de queda —del 20 al 22 de marzo de 2020—, se habían confirmado en Sonora cuatro casos de infección¹ (ninguno de ellos en los municipios que implementaron la decisión): 1) una persona de 72 años con residencia en el municipio de Hermosillo, reporte del 16 de marzo; 2) una persona de 44 años también con residencia en Hermosillo, reporte del 18 de marzo; 3) una persona de 30 años con residencia en Navojoa, reporte del 21 de marzo; y 4) una persona de 22 años con residencia en Guaymas, reporte del 22 de marzo. Los casos en Sonora se presentaron tres semanas después del primer caso detectado en el país y cuando se decidieron los toques de queda, en éste sólo se presentaban casos de personas contagiadas en el extranjero, situación que se conoció como Fase 1. El 23 de marzo, después del primer fin de semana de haberse tomado la decisión de implementar la prohibición, la Organización Mundial de la Salud declaró que en México se había iniciado la Fase 2 de la epidemia, es decir, comenzarían a presentarse los casos por contagio local, no adquiridos en el extranjero. Al siguiente día, el gobierno federal reconoció esta situación. El 25 de marzo, el Gobierno del Estado de Sonora decretó medidas extraordinarias.

Lo que se implementó en los cinco municipios antes de que hubiera algún lineamiento compartido con el gobierno del estado o con el gobierno federal,

¹ Como referencia adicional, tres meses después la cifra rondaba los cinco mil contagios y los cuatrocientos muertos, de acuerdo con la información de la Secretaría de Salud del Estado de Sonora sistematizada por Luis Armando Moreno. Puede consultarse en www.luisarmandomoreno.com

genera la siguiente pregunta: frente a una crisis, ¿cómo deciden los gobiernos locales? Esto es, qué elementos consideran o cuál es la racionalidad que prevalece en la toma de sus decisiones. El análisis de lo observado en los municipios de Nacozeni de García, Caborca, Naco, Santa Ana y Moctezuma es relevante, pues permite caracterizar de forma inductiva la manera en que se gestionan las decisiones en un contexto de urgencia o excepción en algunos gobiernos locales.

El presente texto se desarrolla en cuatro secciones posteriores a la introducción. En la primera de ellas se exponen, a manera de marco teórico, normativo y referencial, los conceptos sensibilizadores requeridos. Después se da a conocer una nota metodológica que refiere la forma en que se realizó la aproximación empírica. Lo empírico, en cinco casos municipales, se describe en dos tiempos: un análisis general que establece las coincidencias y las diferencias de los casos y un análisis particular que define los pormenores de cada uno de éstos. Para el cierre, se presentan los hallazgos y las conclusiones.

Conceptos sensibilizadores

El abordaje de los casos se construye a partir de conceptos que sirven de marco teórico, normativo y referencial, como la certidumbre jurídica, el estado de excepción, la libertad de tránsito y el derecho a la protección de la salud, conceptos considerados aquí como instrumentos de política pública.

Sobre la certidumbre jurídica

La actividad gubernamental consiste en la suma de decisiones y acciones que realizan las personas investidas de facultades reconocidas por el poder público. Se trata, dicho de otra manera, de decisiones con incidencia extraordinaria tomadas por personas ordinarias. Lo que las vuelve extraordinarias es estar dotadas de poder público, que se define como “la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aun contra la voluntad concurrente de sus destinatarios, para lograr sus fines y objetivos” (Fernández Ruiz, 2000, p. 1015).

La fuerza de la decisión que deviene del poder público debe ofrecer certidumbre en dos aspectos: su cumplimiento y su límite. La certidumbre por cumplimiento se refiere a que, desde la cúspide de la estructura normativa, “las normas aprobadas [...] se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean” (Valadés, 2002, p. 220). La certidumbre por su límite considera la claridad en los términos en que un acto de autoridad será llevado a la práctica: “el acto de autoridad se produce al cumplir con los requisitos establecidos por el orden jurídico, y su validez está condicionada por el cumplimiento de esos requisitos a que debe sujetarse la actividad estatal para afectar algún derecho del gobernado” (Islas Montes, 2009, p. 100). La ausencia de certidumbre con respecto a su cumplimiento y a sus límites debilita las bases del Estado de derecho y abre espacios para el ejercicio discrecional del poder.

La vida en México, desde su arquitectura jurídica, coloca al ser humano en lugar prioritario. Este entramado normativo obedece “a la necesidad de establecer un régimen en el que las prerrogativas mínimas humanas tengan el más alto valor jurídico” (Kubli García, 2010, p. 851). De ahí que el ejercicio discrecional del poder debe evitarse.

De los dos aspectos citados sobre la certidumbre, el del límite de los actos de autoridad es el que interesa en el presente escrito. Dicho límite se expresa en la observancia del denominado principio de legalidad —“un profundo cambio en el pensamiento jurídico” (García Ricci, 2011, p. 11)—, verificable en una “regla de competencia y regla de control, dice quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo” (Islas Montes, 2009, p.101), toda vez que “la ley constituye el límite de la administración. En virtud de este principio no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley; solo ‘en nombre de la ley’ se puede exigir obediencia” (López Olvera, 2005, p. 181).

El principio de legalidad, además de oponerse a las decisiones arbitrarias, se opone al “irracional apego a la ley, es decir [...] [evitando que] se entienda que las leyes que lo conforman son simples ecuaciones matemáticas cuyo resultado debe ser exacto” (Islas Montes, 2009, p. 102). Esto debe aclararse, pues si bien la adopción de una perspectiva de políticas públicas ha suscitado reflexiones sobre el futuro del mencionado principio (Estévez Araujo, 1990; Ferrajoli, 2006), su consideración no implica la imposibilidad de adecuar el quehacer gubernamental cuando se está frente a la población objetivo de la decisión gubernamental (Lipsky, 2018).

En los Estados contemporáneos, una práctica característica coadyuvante del principio de legalidad (y, por lo mismo, de la certidumbre jurídica por límite) es la publicación de los actos de autoridad en un medio impreso (se le llama diario, boletín o gaceta) con máxima publicidad y en el cual sean mínimas las posibilidades de cambiar los términos en que se estructuró el acto de autoridad.

En México, la publicación se hace a través del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), que es

el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación y los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente. (Cámara de Diputados, 2019a, artículo 2)

En Sonora se hace lo propio en el *Boletín Oficial*.

Sobre el estado de excepción, la libertad de tránsito y el derecho a la protección de la salud

Al amparo de la información relacionada con la propagación del coronavirus, cinco municipios en el estado fronterizo de Sonora anunciaron un toque de que-

da, expresión que hace referencia al sonido (toque) de una corneta, trompeta o campana como señal a los pobladores de una localidad para aguardar (quedarse) en sus casas por motivos de seguridad.

En la literatura jurídica no se usa la expresión *toque de queda*. Su comprensión debe atender al contexto, es decir, entenderla como una medida en situación extraordinaria, fuera de la normalidad, semejante al *estado de excepción*.

Un estado de excepción —o *suspensión de garantías* o *estado de sitio*, como también se le encuentra en la literatura jurídica— es, en sentido estricto, un término empleado para señalar un “régimen jurídico excepcional al cual una comunidad territorial es sometida temporalmente, en consideración a un estado de peligro para el orden público” (Pelayo Moller, 2016, p. 462). La diferencia entre esto y lo observado en los casos a estudiar se encuentra, como se argumentará, en que la situación extraordinaria observada no estuvo sujeta a régimen jurídico alguno; dependió de la voluntad de quienes tomaron la decisión y de sus implementadores. Ahora bien, ubicar lo observado a través del concepto de estado de excepción (o cualquier otra denominación equivalente), si bien aporta indicios para su esclarecimiento, tiene sus propias limitaciones. Señala De la Cueva (2006), que el término de estado de excepción “ha jugado una mala pasada a los juristas, pues un tema que pudiera parecer sencillo, se complicó por la fuerza de los hechos [...] [al enfrentarse] [...] la realidad y las necesidades mexicanas y el ideal de libertad” (p. 4).

Aun con esa limitación, es de considerar la importancia del asunto: todo Estado constitucional “tiene como fundamento el respeto de las libertades individuales, a los derechos de las personas, que son anteriores y superiores al Estado mismo, pues su filosofía reconoce que el Estado existe para las personas y no los individuos para el Estado” (Martínez Báez, 2006, pp. 4-5). Así debe entenderse toda acción gubernamental que restrinja o limite las libertades individuales. Sea en espacios rurales o sobre poblaciones pequeñas, disminuir libertades no es asunto menor.

En el orden internacional, los estados de excepción requieren el cumplimiento de requisitos mínimos derivados del artículo 4.º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos requisitos mínimos son: 1) proclamar oficialmente el estado de excepción; 2) atender al principio de necesidad y proporcionalidad, es decir, que la medida se justifique cuando no hay otra alternativa; 3) justificar la decisión y las medidas concretas que se adoptarán; 4) que las medidas a desarrollar no sean discriminatorias; y 5) las medidas deben ser temporales, es decir, subsistirán sólo mientras la situación que las generó se mantenga. Esta referencia internacional ayudaría a normar un criterio sobre los pasos a seguir en la esfera nacional.²

Frente al estado de excepción para los casos aquí descritos, se siguen dos senderos normativos: la libertad de tránsito y el derecho a la protección de

² La referencia internacional sirve de marco amplio para el entendimiento de las consideraciones relacionadas con los estados de excepción. En este artículo no se señalan experiencias en otros países debido a que cada caso tendría un marco normativo propio. Las referencias legales aquí mencionadas son aplicables a los municipios en México.

la salud. La libertad de tránsito se encuentra en el artículo 11 constitucional. Consta de cuatro libertades: entrar en el país, salir de él, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Las excepciones están señaladas en el propio texto constitucional: el ejercicio de las facultades de la autoridad judicial, para los casos de responsabilidad civil y criminal, y de las autoridades administrativas, en las materias de emigración, inmigración y salubridad general.

Un toque de queda, como los publicitados en los municipios en estudio, sin llegar a constituir un estado de excepción o de sitio en sentido estricto, limita esta libertad de tránsito. Por otro lado, el derecho a la protección de la salud está establecido en el ordenamiento mexicano, en el artículo 4.º constitucional. La Ley General de Salud (LGS) es reglamentaria de este ordenamiento. La razón original que se argumenta para justificar el toque de queda es la de evitar poner en riesgo la salud de la población.

En la LGS se señala que las medidas de seguridad sanitaria —que incluyen, entre otras, el aislamiento, la cuarentena, la suspensión de trabajos o servicios— pueden ser ordenadas o ejecutadas por la Secretaría de Salud y, en lo competente, por los gobiernos de las entidades federativas (Cámara de Diputados, 2019b, artículo 403). En este mismo artículo se incluyen los municipios, cuya participación estaría subordinada “a los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas”.

En el párrafo anterior se destacan el aislamiento, la cuarentena, la suspensión de trabajos o servicios por ser las acciones con más parecido a los toques de queda. Las medidas, siguiendo este ordenamiento, pueden tomarse si se satisfacen las formalidades: tanto el aislamiento como la cuarentena deben ordenarse por escrito emitido por autoridad competente y previo dictamen médico (Cámara de Diputados, 2019b, artículos 405 y 406), la suspensión de trabajos o servicios debe ser ordenada por la autoridad sanitaria (Cámara de Diputados, 2019b, artículo 412) y debe durar por el tiempo necesario para corregir las irregularidades que provocan que el trabajo o servicio ponga en peligro la salud de las personas (Cámara de Diputados, 2019b, artículo 411).

En el aspecto local, la Ley de Salud del Estado de Sonora (LSES) replica en términos generales lo que señala la LGS. El Capítulo I del Título Décimo Quinto —que referirá el Ayuntamiento de Moctezuma— es equivalente a las medidas de seguridad sanitaria señaladas en la LGS. En ambas, tanto el aislamiento como la cuarentena deben ordenarse por un escrito que la autoridad competente haya emitido previo dictamen médico (Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora [CLSS], 2019, artículos 274 y 275) y la suspensión de trabajos o servicios debe ser ordenada por la autoridad sanitaria (CLSS, 2019, artículo 281).

Hay que señalar que la LSES (CLSS, 2019, artículo 18) delimita la competencia de los ayuntamientos a: 1) el control sanitario de mercados, cementerios y rastros, entre otros; 2) establecer y operar instituciones asistenciales y de salud en el ámbito de su jurisdicción; 3) asumir la administración de los establecimientos asistenciales y de salud que, en virtud de algún convenio, los gobiernos estatal y federal le transfieran; 4) formular y desarrollar programas municipales

de salud; 5) vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud y las demás que sean necesarias.

Nota metodológica

Las medidas preventivas y reactivas que los gobiernos de diferentes órdenes tomaron para enfrentar la pandemia produjeron limitaciones para el desarrollo de la presente investigación. De manera destacada, el cierre de oficinas o el trabajo a distancia con horarios diferenciados disminuyeron el número de personas disponibles para explicar las experiencias y obligaron a que las entrevistas realizadas fueran por la vía telefónica, lo cual tampoco fue sencillo, pues los teléfonos no fueron atendidos en el primer intento ni los correos electrónicos fueron contestados. El cumplimiento del objetivo de la investigación requería no demorar en el abordaje de los servidores públicos relacionados con la decisión. Aun frente a las limitaciones enunciadas, se optó por llevarla a cabo porque el estudio aporta conocimiento y documentar las experiencias podrá servir de referencia para casos futuros.

Por ser los primeros en el país de los que se tuvo conocimiento, se seleccionaron los primeros cinco casos identificados en Sonora donde se había emitido un toque de queda que coincidía en tiempo con la Fase 1 de la pandemia en México.

Además de la exploración documental, se realizó una consulta de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (solicitud 00360020) para pedir a la Secretaría de Salud del Estado de Sonora el respaldo documental de la comunicación que hubiera tenido con los casos de estudio. La respuesta integró: 1) la ficha informativa de la Jurisdicción Sanitaria Número 3 sobre las actividades realizadas en el municipio de Naco; 2) la ficha informativa de la Jurisdicción Sanitaria Número 3 sobre las actividades realizadas en el municipio de Santa Ana; 3) la copia simple del acta de cabildo de Caborca de la reunión celebrada el 19 de mayo de 2020; 4) copia simple del acta constitutiva del Comité Municipal de Coordinación para la Contingencia en Moctezuma; 5) copia simple del acta constitutiva del Comité Municipal de Coordinación para la Contingencia en Naco de García.

Se exploró la información que las administraciones municipales habían publicado en tres áreas o espacios: 1) las páginas de internet oficiales, es decir, las que fueran reconocidas como públicas a partir de su extensión gob.mx; 2) las páginas de la plataforma Facebook y que por su contenido hicieran pensar está siendo administrada por personal adscrito al ayuntamiento; y 3) las publicaciones, cuando fue posible, dentro de cuentas en la plataforma Twitter bajo la denominación de cada ayuntamiento, es decir, no cuentas personales.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, se contactó por vía telefónica a las oficinas de cada ayuntamiento. Como consecuencia de las medidas preventivas y reactivas, no se pudo contactar de manera directa con los cinco alcaldes o alcaldesas. Se pidió entonces platicar con algún servidor público que hubiera sido testigo de la decisión. Las entrevistas se realizaron del 23 al

27 de marzo de 2020 a dos presidentes municipales (Javier Moreno Dávila, de Santa Ana y Adriana Sepúlveda Rodríguez, de Moctezuma), un secretario del ayuntamiento (Joel Roberto Madrid Hernández, de Caborca) y un encargado de comunicación social (Evodio Cabrera Andrade, de Naco). En el periodo de las entrevistas, el teléfono del municipio de Nacozari de García, así como el celular de la alcaldesa María Juana Romero, estuvieron fuera de servicio. El criterio para realizar las entrevistas fue conocer las primeras versiones de testigos de la deliberación sobre la toma de decisiones, considerando predecible que la autoridad pudiera cambiar la narrativa a partir del desarrollo de la medida y del conocimiento de las implicaciones.³ Para cada caso expuesto se presenta una breve caracterización del territorio municipal para que se aprecie su situación geográfica y poblacional.

Preparados para un virus nocturno: aproximación empírica a los cinco casos

El coronavirus no es nocturno. Como cualquier otro virus, no se trasmite a una hora en particular. Las medidas tomadas por las administraciones municipales estudiadas, sin embargo, parecen partir de esa idea, de que el virus se contagia por las noches o los fines de semana.

La información relacionada con la decisión del toque de queda sólo podía conocerse a través de redes sociales y medios de comunicación. La página de internet de la Secretaría de Salud de la entidad (www.saludsonora.gob.mx), por ejemplo, no había contemplado ningún espacio especial o destacado para informar sobre la situación, mientras que la página del gobierno del estado (www.sonora.gob.mx) había habilitado una liga bajo el enunciado “Actualizaciones COVID-19”, donde podía conocerse un video con la, hasta entonces, más reciente conferencia ante la prensa. El resto de las reuniones ante los medios de comunicación podían consultarse posterior a la búsqueda entre los archivos de la página. En pocas palabras, la información estatal no presentaba una disposición ni un formato asequible. La información municipal tampoco se encontraba en ningún formato especial. De manera directa, sólo podía conocerse a través de cada página oficial o, la mayoría de las veces, a través de las redes sociales.

El 16 de marzo, la titular del Ejecutivo estatal instruyó la implementación de una estrategia denominada “Quédate en Casa” (según lo refirió la Subsecretaría de Servicios de Salud de Sonora, 2020), consistente en las siguientes medidas: 1) la cancelación de clases en todos los niveles educativos; 2) el cese de toda reunión que no fuera esencial (en particular reuniones sociales, compras colectivas o familiares) con la recomendación de que las que se realizaran

³ El 12 de mayo de 2020 había 21 administraciones municipales que aplicaron medidas similares a los toques de que la en Sonora. La Comisión Estatal de Derechos Humanos culminó un proceso de conciliación y mediación con las autoridades para que dejaran sin efecto las medidas. Puesto que las medidas fueran consideradas fuera de la legalidad, tal y como se expresa en el presente texto, era de esperarse el cambio en la narrativa alrededor de la decisión.

no tuvieran más de diez participantes; 3) el cierre de negocios no esenciales, entre ellos, salones de fiestas, bares, discotecas, gimnasios, casinos y cines; 4) la solicitud dirigida a la sociedad civil y a las asociaciones religiosas de suspender sus reuniones; 5) el anuncio de que los servicios públicos no esenciales se ofrecerían en línea; 6) la solicitud de restringir las visitas a los hospitales; 7) la identificación de labores del sector salud que se consideran esenciales.

Dicho acuerdo se publicó en el *Boletín Oficial* del estado de Sonora (Gobierno del Estado de Sonora, 2020b) al siguiente día, el 17 de marzo. El acuerdo consta de tres apartados. El A se relaciona con las medidas que tendrán que tomar las escuelas de educación básica, media superior y superior en todos sus tipos y modalidades, así como toda instancia que forme parte del sistema educativo estatal. El B consiste en las instrucciones para los titulares de la administración pública directa y paraestatal. Conmina a los otros poderes del estado y a otras entidades y órganos con autonomía a tomar las medidas prescritas para evitar la propagación del coronavirus. El C señala, sin desarrollarla, “la estrategia integral ‘Quédate en Casa’”. Instruye “a los sectores esenciales de la economía, los sectores de la industria maquiladora, el comercio y las demás ramas industriales” atenderla. Para ello, las secretarías de Economía y del Trabajo establecerían contacto con los referidos sectores y ramas de la industria. En el acuerdo del 17 de marzo nada se dice sobre los municipios.

La Primera Reunión Extraordinaria del Consejo Estatal de Salud se celebró el 19 de marzo. Ahí se acordó, entre otros aspectos, “elevar a nivel de acuerdo la estrategia ‘Distanciamiento Social’ que incluye el Plan de Contingencia Quédate en Casa, que establece medidas de prevención a la población en general” (Gobierno del Estado de Sonora, 2020a, considerando XXVI).

El 25 de marzo se publicó el decreto emitido por la titular del Ejecutivo estatal en el que se da a conocer la Declaratoria de Emergencia y Contingencia Sanitaria Epidemiológica (Gobierno del Estado de Sonora, 2020a) y se publican otras medidas calificadas de urgentes para prevenir, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19. El primer numeral del tercer artículo señala como “prioridad [...] preservar la vida y la salud, a partir de la indicación y ejecución de la estrategia integral ‘Quédate en Casa’ y ‘Distanciamiento Social’”. En una parte de la publicación se señala que hay medidas económicas por desarrollar. No es sino en el artículo Décimo Octavo que se encuentra el siguiente enunciado.

Conmínese a los 72 municipios del Estado de Sonora, para que en el ámbito territorial de sus respectivas demarcaciones y en uso de sus atribuciones legales, observen las presentes medidas sin restringir las garantías individuales contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de [sic] la Constitución Política del Estado de Sonora, toda vez que se trata de una contingencia sanitaria epidemiológica. (Gobierno del Estado de Sonora, 2020a)

Cuando el acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial* (Gobierno del Estado de Sonora, 2020a), habían pasado de cuatro a cinco días desde que los muni-

cipios publicaran su decisión de aplicar el toque de queda; es decir, ya tenía un fin de semana de haber sido implementado. Un recuento de las principales características de las medidas tomadas por los municipios se presenta en la tabla 1.

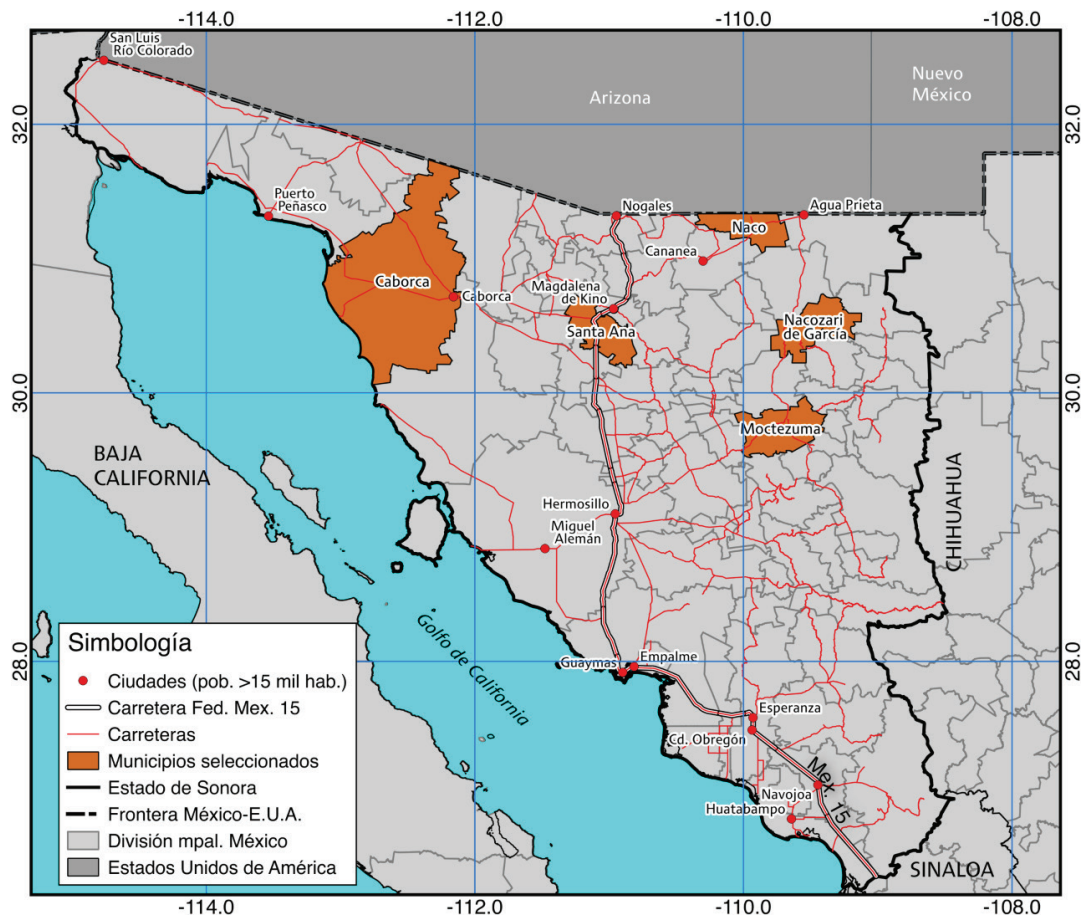
Tabla 1. Características del toque de queda en cinco municipios de Sonora, 2020

Municipio	Fecha de medida	Restricción	Excepciones	Sanciones
Nacozari de García	20 de marzo de 2020	De lunes a domingo, de 20:00 a 8:00 horas	Trabajadores de Grupo México ("siempre y cuando lo justifiquen") y las personas que necesiten acudir a una farmacia	No se mencionan
Caborca	20 de marzo de 2020	Viernes, sábado y domingo, de 22:00 a 6:00 horas	Cuando se compruebe la responsabilidad laboral o algún tipo de emergencia real	Remisión a instalaciones de Seguridad Pública y posibles sanciones
Naco	20 de marzo de 2020	De lunes a domingo, de 21:00 a 7:00 horas	La realización de actividades esenciales	No se mencionan
Santa Ana	21 de marzo de 2020	De lunes a viernes, de 21:00 a 7:00 horas	Actividades esenciales	No se mencionan
Moctezuma	22 de marzo de 2020	De lunes a viernes, de 21:00 a 7:00 horas	Actividades esenciales	No se mencionan

Fuente: elaboración propia con base en la investigación.

Debido a que no son municipios próximos (véase figura 1), destaca la similitud en algunos elementos de la medida. Entre los elementos en común, se encuentra la manera en que se da a conocer la medida: a través de la página del ayuntamiento en Facebook, lo cual habla de la apropiación que han hecho las administraciones públicas de esa plataforma y de que se considera un medio amplio y económico para dar a conocer las determinaciones de la autoridad; sin embargo, si se toma en consideración el concepto sensibilizador de la certeza jurídica, es un fallo. Las publicaciones en plataformas como Facebook pueden ser modificadas y puede no haber control sobre la persona responsable de alimentar la información. Queda pendiente la discusión sobre si es o no un vehículo discriminatorio para dar a conocer las determinaciones de la autoridad, pues no se sabe qué segmento de la población tiene acceso a esa plataforma.

Figura 1. Ubicación geográfica de los primeros cinco municipios que decretaron el toque de queda



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010, 2019a, 2019b).

Otro elemento en común, a partir de lo expresado por los entrevistados, es la postura asumida por los regidores del ayuntamiento: de apoyo. Si bien no en todos los municipios se reconoció que fuese una determinación del cabildo (en el caso de Caborca hay reconocimiento expreso de que no fue así), de conformidad con la reconstrucción de los casos, no existieron voces discordantes frente a la propuesta o frente a la implementación de la medida. Por el contrario, aun siendo de diferentes partidos políticos, los regidores de los municipios en estudio respaldaron la medida.

Un tercer elemento en común se presenta respecto de que los representantes de los municipios argumentan que las disposiciones y las recomendaciones exteriores son la justificación para implementar la medida. Tanto en las entrevistas realizadas como en los videos disponibles en las redes sociales, se hace

referencia al Programa Quédate en Casa, a las recomendaciones del gobierno del estado e incluso del gobierno federal. Esto es diferente a la realidad: si bien la estrategia que se menciona existe, entre sus medidas no se encontraba la de disminuir la movilidad de las personas por las noches o los fines de semana. Fuera de lo expresado arriba, no se observan otros elementos en común.

El rango poblacional de los municipios va de poco más de cinco mil personas hasta los noventa y cinco mil habitantes. Sólo dos de los cinco municipios son fronterizos (por lo que el argumento del riesgo de contagio debido a la proximidad con Arizona, como se dijo en Naco, no podría ser compartido). Tampoco se siguieron los mismos procedimientos para tomar la decisión, aun cuando puede percibirse que en los casos de Santa Ana y de Moctezuma, los últimos dos en tomar la determinación, se buscó acompañarla de un sustento jurídico.

El elemento político, visto en el signo de la coalición (elecciones de 2018) que propuso a quien funge como alcalde o alcaldesa, tampoco ofrece elementos homogéneos, pues hay administraciones de la coalición Por Sonora al Frente, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Nacozari de García), la coalición Juntos Haremos Historia, conformada por el Partido del Trabajo, MORENA y Encuentro Social (Caborca), la que se formó entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (Naco), la coalición Todos por Sonora, integrada por el PRI, el PVEM y el PANAL (Moctezuma y Santa Ana).

De acuerdo con la información de la Secretaría de Salud del Estado (respuesta a la solicitud de información, oficio SSP-UT/2020/00035), las jurisdicciones sanitarias II y III (donde se encuentran los municipios en estudio) coordinaron diversas reuniones informativas, gestionaron equipamientos para fortalecer la capacidad de los inmuebles que se destinarían a la atención de probables contagiados, apoyaron a la población rural y a los jornaleros e integraron (específicamente en Moctezuma) un Comité Municipal de Coordinación para la Contingencia. Del toque de queda, nada. A continuación, las particularidades de los casos.

Nacozari de García

El municipio de Nacozari de García ocupa menos de 1% de la extensión territorial del estado de Sonora. Debido a su forma irregular, colinda al norte con los municipios de Fronteras, Agua Prieta y Bavispe; al este, con los municipios de Bavispe, Bacerac y Villa Hidalgo; al sur, con los municipios de Villa Hidalgo y Cumpas; al oeste, con los municipios de Cumpas, Arizpe, Bacoachi y Fronteras. Se estima que la población de este municipio era de 14 319 personas en 2018 (Sistema de Información Estadística del Estado de Sonora [SIIES], 2020).

En cuanto a la conformación de la actual administración municipal, en el proceso electoral de 2018 ésta contó con la participación de 64.61% del padrón electoral, calculado en 10 017 personas. Resultó triunfante María Juana Romero, que encabezó la fórmula de la coalición Por Sonora al Frente, integrada por el PAN y el PRD. De los cinco espacios para las regidurías, tres quedaron en

personas de la coalición Por Sonora al Frente, uno para el PRI y uno para el candidato independiente a la alcaldía, Raymundo Arias Galindo (Instituto Estatal Electoral de Sonora [IEES], 2018).

Éste fue el primer ayuntamiento que emitió un toque de queda. Las siguientes semanas de tomada la decisión, los teléfonos del ayuntamiento no fueron atendidos a ninguna hora y la página oficial del municipio (www.nacozari.gob.mx)⁴ no mostraba información sobre la medida tomada. Otro medio de comunicación, la cuenta de Twitter (@gobdenacozari), se actualizó por última vez el 26 de noviembre de 2018, dos meses después de creada la cuenta.

Las decisiones se dieron a conocer a través de la página de Facebook (@gobdenacozari). El 18 de marzo de 2020, a través de un video (Gobierno Municipal de Nacozari de García, 2020a), la presidenta municipal anunció la suspensión de los permisos para realizar eventos y la puesta en marcha de los programas de contacto ciudadano, aludiendo a que se estaban siguiendo “las recomendaciones preventivas de las autoridades de salud”.

Un día después, el 19 de marzo, en la misma plataforma, se publicó una imagen en la cual se indicaba que la atención al público se daría por teléfono y por correo electrónico, en un horario de nueve de la mañana a la una de la tarde. Ese mismo día, en video transmitido en vivo (Gobierno Municipal de Nacozari de García, 2020b) por la misma plataforma, el comandante de la Policía municipal externó la decisión del cabildo de “sonar las sirenas del Cerro⁵ a partir de las diez de la noche para hacerle saber a la gente que no debe andar en la calle”. En el video se aprecia cómo la presidenta municipal corrige la hora. Y el comandante cambia lo dicho: “A partir de las ocho de la noche”. La presidenta municipal completa el mensaje: “De ocho a ocho”. Y el comandante complementa su mensaje repitiendo el horario. Agrega la información sobre quiénes están exentos de la medida: los trabajadores de Grupo México (“siempre y cuando lo justifiquen”) y las personas que tengan que acudir a una farmacia. El mensaje está grabado en la plataforma de Facebook pero, en términos de certeza jurídica, la información publicada en este medio puede modificarse o eliminarse en cualquier momento.

Un análisis de la racionalidad de la decisión no puede sostenerse en términos técnicos porque ésta es política. Esto se advierte en la manera en que se comunica: en el video se ve a la alcaldesa de pie y escoltada por los representantes de las diferentes corporaciones. En la mesa donde sesiona el cabildo están los regidores aprobando y acompañando el mensaje que se da. El comandante, servidor público a quien se le otorga el uso de la voz, no tenía claridad sobre la hora en que iniciaría la medida. Las corporaciones avalan y replican una decisión; la alcaldesa tiene el liderazgo. En este caso se alude a una emergencia sanitaria, pero no son las instancias formales señaladas en la ley las que toman la decisión porque, como ya se mencionó, la LGS indica que las medidas de excepción, sólo “pueden ser ordenadas o ejecutadas por la Secretaría de Salud y, en lo competente, por los gobiernos de las entidades federativas” (Cámara de

⁴ Visitada el 23 de marzo de 2020.

⁵ Referencia al Cerro de la Virgen, un accidente geográfico a manera de elevación ubicado en la sección sur de la cabecera municipal.

Diputados, 2019b, artículo 403). Por lo tanto, la participación de los municipios está subordinada a los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas según el artículo 403 de esa misma ley. En principio es la Secretaría de Salud o los consejos locales de Salud, por medio de acuerdos, las instancias que deben tomar las decisiones.

Caborca

Caborca es un municipio fronterizo y la ciudad cabecera se encuentra a 220 kilómetros del cruce por Nogales hacia Estados Unidos. La población estimada en 2018 era de 95 363 personas (SIIES, 2020). En las elecciones de 2018, con la participación de 48.65% del padrón electoral (62 598 personas), la fórmula ganadora fue la encabezada por Librado Macías González, impulsado por la coalición Juntos Haremos Historia, conformada por el Partido del Trabajo, MORENA y Encuentro Social. Seis regidores de la coalición ganadora, un regidor por cada uno de los partidos participantes (PAN, PRI, Movimiento Ciudadano, PANAL) y un regidor representante de la población originaria de los pápagos (IEES, 2018) conformaron el ayuntamiento.

En su página de Facebook (@ayuntamientocaborca20182021), el 20 de marzo de 2020 el ayuntamiento publicó el siguiente mensaje:

A la comunidad de Caborca:

Como una forma de reforzar en nuestra comunidad el programa de aislamiento social “Quédate en casa”, que promueve el gobierno del estado a través de la Secretaría de Salud ante la contingencia por la pandemia de coronavirus, el presidente municipal Librado Macías González, ha ordenado prohibir la circulación vehicular y de personas por las noches durante los fines de semana desde el día de hoy y hasta el 20 de abril. De este modo queda restringida la circulación de vehículos y personas los días viernes, sábado y domingo en horario de 10:00 de la noche a 6:00 de la mañana, bajo la advertencia de que las personas que no tengan alguna justificación y sean sorprendidos en las calles por la Policía Municipal podrán ser remitidos a las instalaciones de Seguridad Pública, con posible aplicación de sanciones. Cabe aclarar que la circulación vehicular y de personas será permitida siempre y cuando comprueben que acuden a cumplir con sus responsabilidades laborales y/o de algún tipo de emergencia real. (@ayuntamientocaborca20182021)

La decisión “no fue concretamente un acuerdo de cabildo, no fue en una sesión de cabildo. Fue al concluir una reunión extraordinaria para ver asuntos de esta emergencia, el alcalde platicó con los Regidores y acordaron darle todo el respaldo” (Cabrera Andrade, 2020). Y el asunto no quedó ahí. Pasado el primer fin de semana, se decidió ampliar la medida para el resto de la semana, “porque como los jóvenes están sin responsabilidades, pues es igual para ellos si es fin de semana o entre semana” (Cabrera Andrade, 2020). La decisión se apoyó en dos argumentos: primero, los resultados que consideraron positivos:

En la segunda noche, la del sábado, hubo una persona que detuvieron. Una mujer, por cierto. Estaba ella en la calle, sin ninguna causa [sic] que justificara estar en la calle. Y resulta que hasta le salió orden de aprehensión cuando la pasaron al sistema. Tenía una orden pendiente, pues se aplicó. (Cabrera Andrade, 2020)

El segundo argumento es la aceptación que la autoridad percibe de la medida: “ha habido encuestas. Fue un medio local. Un 90% de las personas están a favor de las restricciones que aquí se están haciendo” (Cabrera Andrade, 2020). Se refiere a la página de internet *Albertico Noticias*, una página de publicidad y noticias locales, en la que se preguntó a la ciudadanía por la medida, y los resultados que publicaron fueron los que las autoridades tomaron en cuenta.

Para justificar la decisión de implementar la medida, el funcionario entrevistado señaló en primera instancia estar trabajando “de acuerdo con las recomendaciones del gobierno del estado, a través de la Secretaría de Salud [...], [en] el programa que se llama Quédate en Casa (Cabrera Andrade, 2020). Pero después reconoció que

La Secretaría [de Salud] no propone exactamente un toque de queda. Pero aquí, en las reuniones periódicas que tienen con personal de Secretaría de Salud, la Coordinación de Riesgo Sanitario, dependencias municipales como Protección Civil o Seguridad Pública vieron que era conveniente aplicar este tipo de medida porque aquí los jóvenes se reúnen, por las noches, sobre todo, a consumir, a tomar [alcohol]. Y, pues, son reuniones de más de diez personas y eso es contrario al Programa Quédate en Casa. (Cabrera Andrade, 2020)

La persona encargada de actualizar las publicaciones en la página del ayuntamiento en Facebook, ofreció la siguiente justificación para implementar la medida: “Porque el fin de semana es cuando anda más gente sin quehacer en las calles” (Ayuntamiento de Caborca 2018-2021, 2020).

No hay un enlace o nexo causal entre la medida implementada y el problema que se busca solucionar, y no importa. En este caso, la medida se toma fuera de la formalidad, sin documentación, sin la validez de alguna sesión de cabildo (en las que, de acuerdo con las normas, tampoco hay facultad para hacerlo). Pasado un fin de semana, siguiendo el mismo mecanismo, la medida se amplía. De ser una medida para los fines de semana, se amplía a toda la semana.

Naco

Naco es un municipio fronterizo con Estados Unidos. La población estimada en 2018 era de 7 123 personas (SIIES, 2020). En las elecciones de 2018, resultó triunfadora la fórmula encabezada por Andrea Celeste Ramos Erivez —en candidatura común, decidida entre el PRI, PANAL y PVEM—. De la lista nominal, acudieron a las urnas 66.6% de las 4 602 personas que la integran. El cuerpo de regidores quedó compuesto por tres posiciones bajo la misma fórmula que la alcaldesa, una para Acción Nacional y otra para MORENA (IEES, 2018).

No se utilizó la página oficial del municipio (www.ayuntamientodenacosonora.gob.mx)⁶ para informar la decisión que se tomó acerca de la medida. La página, en términos generales, no estaba actualizada cuando se visitó en marzo de 2020. La información incluida en los apartados de Presidencia y Comunicación Social, espacios cuya naturaleza podría servir para dar información sobre la decisión, habían sido modificados por última vez el 20 de mayo de 2019.

En la página de la plataforma Facebook (@H.AyuntamientodeNaco) fue, como en los otros casos, donde la administración dio a conocer su decisión. Se trata de una imagen con el encabezado “Comunicado Oficial” y el documento lo firma la presidenta municipal y no tiene otra fecha, solo la que la plataforma asigna de forma automática a la publicación. Ahí se lee:

A la población en general y con estricto apego a las recomendaciones del Gobierno del Estado, la Secretaría de Salud, Protección Civil y el H. Ayuntamiento de Naco, Sonora; se ha determinado la siguiente acción [...] Toque de Queda [...] dando inicio el día de hoy 20 de marzo al 20 de abril, haciendo hincapié que no se podrá circular por el municipio para realizar actividades no esenciales en horarios de las 21:00 horas a las 7:00 horas [...] (@H.AyuntamientodeNaco)

El servidor público a quien se le hizo la entrevista enfatizó lo que considera es el respaldo legal de la decisión: “Se hizo una reunión de cabildo y se tomó la medida en base a los artículos de la Ley de Salud, los artículos 272, 273, 280 y 281. Son artículos, si los lees, muy sencillos” (Madrid Hernández, 2020).

El principal argumento para poner en marcha la política pública fue seguir las recomendaciones del gobierno del estado: “A la gente se les comenzó a hacer las recomendaciones de gobierno del estado, Salud, Protección Civil, de que permanezcan en sus casas [...] pero la gente no hace caso, la verdad” (Madrid Hernández, 2020). Como en otros casos, el consumo de alcohol que hace la población parece ser una razón de peso: “Lo que estamos evitando es que no anden dando la vuelta, no anden ingiriendo bebidas alcohólicas en la calle, no anden los chamacos a deshoras en la calle. Es lo que se está previniendo” (Madrid Hernández, 2020).

Más adelante en la entrevista, el informante da a conocer dos argumentos adicionales: el comportamiento de los menores y el hecho de que desde Estados Unidos las personas crucen la frontera buscando alimentos y artículos de limpieza, lo que incrementaría el riesgo:

Nosotros detectamos que hay mucho menor [jóvenes] en la calle, porque a lo mejor los papás tienen que trabajar. En base a eso [sic] es que se tuvo que tomar esa medida [...]. Nosotros estamos aquí en frontera con Estados Unidos y parte del brote muy alto está en Arizona, entonces somos un foco de alerta mucho más alto que los demás municipios del estado de Sonora [...]. Sí, se dio mucha afluencia de americanos para comprar medicamento en farmacias [...], incluso para llevar mandado,

⁶ Visitada el 23 de marzo de 2020.

porque en Estados Unidos está muy escaso lo que es la papa, el frijol, el papel sanitario, artículos de limpieza. (Madrid Hernández, 2020)

La descripción que el informante dio de Arizona no coincide con los datos oficiales de Estados Unidos. Con información del Arizona Department of Health Services (www.azdhs.gov), los Centers for Disease Control and Prevention (CDC, 2020) señalaba que el número de casos por la enfermedad era de 401 y que la mayor parte de ellos se ubicaba en el condado de Maricopa (251). El condado colindante a Naco, Sonora, es Cochise, donde se reportó un caso el 25 de marzo de 2020. Los casos positivos en Arizona, en ese momento, no se comparaban con, por ejemplo, los presentados en California (2 532 casos).

La ausencia de datos precisos no impidió al informante seguir la narrativa: “Aquí, el ayuntamiento municipal está a dos cuadras de la garita con Estados Unidos. Entonces, los americanos cruzan caminando y los comercios están en estas dos cuadras. Hay unas farmacias, unos abarrotes [...] Es algo muy notorio [el incremento de americanos en la ciudad]. Luego luego se identifica a las personas americanas” (Madrid Hernández, 2020). Y retoma las razones para tener preocupación por el cruce fronterizo desde Arizona a Naco: “Francamente, el gobierno federal no se ha presentado; no ha dado indicaciones, medidas de precaución en la frontera. La frontera está de libre acceso de allá para acá, pero no de aquí para allá. Los mexicanos ya tenemos el acceso restringido” (Madrid Hernández, 2020).

Sobre la efectividad de la medida, el servidor público duda. La principal causa es la falta de colaboración de otros municipios en los términos ya asumidos por la administración municipal a la que pertenece:

Teníamos ayer un punto de discusión como Ayuntamiento. Por ejemplo, nosotros lo implementamos [el toque de queda], pero Agua Prieta y Cananea, no. Entonces, el municipio de Naco se sostiene de muchas actividades de estos municipios; o sea, nuestra gente se traslada diariamente allá porque trabajan en maquiladoras en Agua Prieta o a la mina en Cananea. Entonces, ayer decíamos, nosotros estamos haciendo nuestra parte. Pero en otros municipios no se ven intenciones de implementar acciones de prevención. No hay muestras de apoyo ni de solidaridad de estos municipios. (Madrid Hernández, 2020)

Moctezuma

Moctezuma es un municipio que se ubica en el centro del estado de Sonora. Tenía en 2018 una población de 5 240 personas (SIIES, 2020). En las elecciones de 2018 resultó ganadora la fórmula impulsada por la coalición Todos por Sonora, integrada por el PRI, el PVEM y el PANAL, encabezada por Adriana Sepúlveda Rodríguez. De los cinco espacios para las regidurías, tres fueron ocupados por la coalición Todos por Sonora, una por el PAN y una por MORENA. La participación en estas elecciones fue de 72.97% del padrón electoral (IEES, 2018).

El 22 de marzo, por medio de Facebook, se publicó un comunicado oficial, en el que se anunciaba el toque de queda para el período que abarca del 22 de marzo al 20 de abril de 2020, en un horario de 21:00 a 7:00 horas. Será anunciado “mediante el sonido de las campanas de la Parroquia [...] como único aviso. Con ello se espera que las personas que no tengan actividades esenciales se mantengan en sus casas”.

El argumento principal de la política pública no difiere de los otros casos y tampoco tiene relación con el problema que se pretende solucionar. Al explicar la medida, como sucede en los otros casos, se señalan grupos poblacionales precisos y conductas que se pretenden inhibir, sin que se pueda identificar la relación con la propagación del coronavirus:

Se tomaron esas estrategias de nueve de la noche a siete de la mañana porque es cuando muchos de los jóvenes, sea en viernes, sábado o domingo, empiezan a salir, a dar la vuelta y pararse en “Fulanita parte”. Y, pues, eso provoca que muchos de los adolescentes digan: “No va a pasar nada”. Y con esto se hace más consciente a los jóvenes de que deben cuidarse. (Sepúlveda Rivera, 2020).

En lo que este caso difiere de los anteriores es que en este documento sí se señala una base legal: la Ley de Salud para el Estado de Sonora, artículos 272, 273, 280 y 281 y se agrega el acuerdo 12/2020 tomado en Sesión Extraordinaria de cabildo.

La alcaldesa defendió la medida tomada: “Fue una decisión unánime de cabildo, que es la máxima autoridad de un municipio [...]. Es una de las estrategias que, conforme a ayuntamiento y cabildo, que es la máxima autoridad, tomamos para tener a las personas resguardadas en casa” (Sepúlveda Rivera, 2020). La decisión se tomó considerando la Ley, comentó. “Dicen por ahí que nada más el presidente de la república lo puede autorizar [el estado de excepción]. Pero si nos vamos a la Ley [de Salud], es como un apoyo que también nos dan para resguardar, en caso de un desastre o de una inseguridad, a los ciudadanos de un municipio” (Sepúlveda Rivera, 2020).

Relató cómo la decisión se basó en prácticas similares tomadas en otros municipios para atajar el problema de la inseguridad:

En otros municipios, como estaba la inseguridad en meses pasados, muchos de los municipios tomaban como estrategia el toque de queda para resguardar a las familias de la delincuencia organizada. Era para tener en salvo a todo el municipio [...]. Otros municipios de la sierra alta, Huachineras y por ahí, ya tenían toques de queda. Nunca afectó en nada [...]. Y como ya se vino todo esto, lo del coronavirus, nosotros tomamos esa estrategia también para resguardar, más que nada, a nuestros jóvenes. (Sepúlveda Rivera, 2020)

Si en las experiencias conocidas el toque de queda no afectó en nada, en su municipio tampoco tendría por qué pasar nada. De hecho, la fuerza de la

medida se sostiene en el reconocimiento de lo que en el municipio sería una élite intelectual:

Todo el municipio lo ha aceptado bien. Ahí tenemos a la Universidad de la Sierra. Maestros que tienen maestría y doctorados lo están viendo muy bien. Nos han felicitado como ayuntamiento. Como una de las estrategias que más la gente ha apoyado hasta el día de hoy. Se ha visto bien. En la noche ya no se ve ninguna persona circulando ni estacionada en alguna de las partes turísticas del municipio. (Sepúlveda Rivera, 2020)

Santa Ana

Santa Ana se ubica en el norte de Sonora, pero no tiene frontera con Estados Unidos. Se estima que, en 2018, tenía una población de 18 071 personas (SIIES, 2020). En cuanto a las elecciones, el proceso de 2018 contó con la participación de 58.98% de las 12 646 personas que integraban el padrón electoral. En el municipio resultó ganadora la propuesta de la coalición Todos por Sonora, integrada por el PRI, el PVEM y el Partido Nueva Alianza. Javier Francisco Moreno Dávila fue el candidato a la alcaldía. De las cinco posiciones de las regidurías, tres quedaron ocupadas por personas de la coalición Todos por Sonora, una para Acción Nacional y una para MORENA (IEES, 2018).

En Facebook (@ayuntamientodesantaana), el 21 de marzo se publicó una imagen en la que se señala el toque de queda. Ahí se informa que se expide siguiendo las recomendaciones del alcalde y de las autoridades del gobierno del estado. Esta medida sería efectiva a partir de ese día y hasta nuevo aviso, en un horario de 21:00 a 7:00 horas.

Sobre si habían recibido alguna sugerencia o indicación de parte de la Secretaría de Salud en Sonora o de cualquier otra instancia, la respuesta fue contundente: “La verdad es que no” (Moreno, 2020).

El principal argumento para llevar a cabo la política pública guarda semejanzas con las de los otros casos:

Desgraciadamente, lo que sucede es que somos muy desastrosos y creemos que no nos va a pasar. Y tomando en cuenta de que la gente no estaba tomando en cuenta las medidas que debemos tomar, pues pusimos un toque de queda a medias: no vamos a arrestar a nadie que ande en la calle; más bien vamos y les decimos, les sugerimos que se vayan a guardar. (Moreno, 2020)

En el cabildo, instancia a la que se le propuso el toque de queda, la reacción fue favorable: “Todos lo entendieron. Entendieron que es una medida de emergencia. Como le digo, no es algo militar. Pero la gente sigue en la calle, no lo está entendiendo (Moreno, 2020).

Hallazgos y conclusiones

Después de que los cinco ayuntamientos aquí mencionados tomaran la decisión de aplicar la medida del toque de queda, otros la replicaron. Trincheras tomó la decisión el 23 de marzo. En un comunicado en conjunto con ocho municipios aledaños al río Sonora (Ures, Arizpe, Banámichi, Huépac, Aconchi, Baviácora, San Felipe de Jesús y Bacoachi) dieron a conocer su decisión el 24 de marzo. A partir del 1 de abril, en las ciudades más pobladas de la entidad —Hermosillo y Ciudad Obregón—, las autoridades municipales desplegaron la estrategia de invitar a las personas a permanecer en casa de 6:00 de la tarde a 6:00 de la mañana. Dos meses más tarde, 21 de los 72 municipios lo hicieron también.

El 12 de mayo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) anunció el final de un proceso de conciliación y mediación por medio del cual se acordó “dejar sin efecto el llamado toque de queda” (CEDH, 2020). En su comunicado oficial, la CEDH determinó que esas prácticas eran contrarias a los derechos humanos.

En el recorrido realizado por las decisiones tomadas en contextos excepcionales, se presentan las siguientes reflexiones a manera de hallazgos:

1. *Sobre la racionalidad política, la ilegalidad y la aceptación*

Los llamados toques de queda (entendiéndolos como estados de excepción) no tienen sustento jurídico, pues ni los cabildos ni los alcaldes tienen la facultad para decretarlos. Como instrumentos de política pública, la normatividad se interpretó de acuerdo con la necesidad creada por la coyuntura. En Sonora, frente a lo que estaba sucediendo con la propagación del coronavirus, se presentaron casos que sirvieron de ejemplo e inspiración para otras medidas y otros municipios. Dentro de la entidad, no fue sino hasta dos meses después, gracias a la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que se apreció una posición en contra de las medidas.

La permisividad de elementos ilegales mina el Estado de derecho. Entre las experiencias que se narraron, destaca uno de los “logros”: la ejecución de una orden de aprensión en contra de una mujer que estaba en la calle sin justificarlo, en el entendimiento de los representantes de la ley, debidamente. Frente a esto tampoco se perciben mecanismos institucionales atentos a lo que pueda estar sucediendo mientras se aplica la medida. Además de la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no se conoce ningún otro procedimiento para detectar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el periodo que duró la medida extraordinaria.

2. *Sobre el empleo de recursos próximos y conocidos pero no aplicables*

En la investigación se refirió que algunos actores conocían las medidas aplicadas en otros municipios para hacer frente a la inseguridad, es decir, que en las decisiones tomadas para hacer frente a un tema de salud se consideró (como referencia, como antecedente) la experiencia acumulada en los municipios aledaños aun cuando se hubiera implementado con objetivos

diferentes. Esto podría explicar parcialmente por qué se instauró la medida identificada como toque de queda y se le determinó una temporalidad nocturna y de fines de semana.

Concediendo la buena intención de parte de las administraciones en estudio, es de señalar que las limitaciones de la capacidad de innovación (en conjunto con otros factores como la dificultad para interpretar normas o comprender la replicabilidad de medidas implementadas en otros contextos) provocaron el empleo de recursos próximos y conocidos, pero no aplicables, vulnerando (o poniendo en riesgo) la esfera de los derechos humanos de la población.

3. *Sobre la desvinculación causal, el argumento de la urgencia y la comunicación simbólica*

Desde la perspectiva de la política pública, la intervención de lo gubernamental se justifica cuando puede establecerse (en casos extremo, aun sea de manera mínima) la relación causal entre la acción y el cambio esperado. Dicho en otros términos: sólo se entiende el empleo de los recursos públicos cuando puede identificarse la acción gubernamental con un cambio (con la dirección deseada) que puede lograrse mediante esa intervención. Esto no se observa en los casos estudiados.

El virus no se propaga exclusivamente de noche ni durante los fines de semana. No hay forma de sostener la relación causal entre la acción (toque de queda, de noche y fines de semana) con el cambio esperado (disminución en la propagación de un virus). En los casos estudiados se observa, por el contrario, otra intención de las autoridades: disminuir el consumo de alcohol.

En los casos estudiados, sin embargo, la desvinculación debe entenderse frente al argumento de urgencia, situación que no se explora en la literatura de política pública. Aquí, la falta de relación causal entre la acción y el cambio esperado puede no entenderse o, tal vez ni siquiera sea importante. La urgencia (asociar el riesgo de muerte con la propagación de la enfermedad) permite justificar el accionar gubernamental aunque falte la relación causal.

En este orden de ideas, pretender un análisis sobre la racionalidad de la decisión desde la perspectiva de la política pública tendría resultados limitados. Las medidas implementadas son políticas, no técnicas, y al emplear símbolos se refuerza su pertinencia aun careciendo de legalidad o de argumentos.

4. *Sobre el respaldo legítimo a falta de evidencia y argumentación*

La racionalidad de las decisiones técnicas en la política pública debe privilegiar el aprovechamiento de evidencias (pruebas determinantes), la información (el procesamiento de datos y su comunicación clara) y la argumentación (demostración de una proposición como consecuencia de la concatenación de elementos discursivos, la información y evidencias).

En los casos estudiados no se pudo determinar que las decisiones se hubieran tomado considerando esa racionalidad de las políticas públicas. Po-

dría afirmarse que la racionalidad no está presente de manera preponderante en las decisiones gubernamentales, más bien se tomaron en un contexto de urgencia y de excepción.

A falta de un diagnóstico o de información que pudiera justificar la decisión, las administraciones municipales legitimaron su medida apoyándose en: 1) instrucciones externas, afirmando que seguían las recomendaciones de Gobierno del Estado, por ejemplo; 2) liderazgos locales, como el grupo de académicos de la universidad local, el portal de noticias o el reconocimiento popular de la medida. Es decir, en el contexto ya referido y en el campo de la realidad, las instrucciones externas y los liderazgos locales fueron suficientes para legitimar la decisión del toque de queda sin utilizar modelos más complejos relacionados con la racionalidad que se utiliza para tomar decisiones técnicas.

Lo analizado en este trabajo permite delinear la forma en que los gobiernos locales toman decisiones sobre las medidas que adoptan en un caso de excepción. La investigación se llevó a cabo en circunstancias de poca documentación oficial y a pesar de que las autoridades municipales disminuyeron su disponibilidad para atender las llamadas telefónicas de los investigadores y sus correos electrónicos.

Debido a la Fase 1 de la emergencia sanitaria producto de la pandemia ocasionada por el COVID-19, las administraciones de cinco municipios de Sonora tomaron decisiones de carácter urgente. Este trabajo las analiza mediante la perspectiva pública. El análisis indica que esas decisiones no son técnicas sino políticas, que están fuera de la legalidad y tienen limitadas oportunidades de ser efectivas.

Las administraciones municipales en estudio aprovecharon el argumento de urgencia de la pandemia para incidir en otros temas no relacionados con el problema público en cuestión. Encontraron y utilizaron factores externos y las opiniones de grupos de liderazgo local para legitimar la medida de toque de queda. En situaciones de urgencia, las decisiones se toman rápidamente.

Puede afirmarse que no se considera positiva la propagación de un virus que provoca enfermedad o, en casos extremos, la muerte. Sin embargo, la restricción de los derechos humanos mediante un toque de queda nocturno no aporta al mejoramiento de la situación, más aún si los criterios para implementar tal medida son poco claros y se comunican a la ciudadanía por canales alternativos, como las redes sociales. Se sabe que un virus no se propaga sólo por la noche o durante los fines de semana. Por esa razón la medida queda fuera de lugar.

Queda como agenda de investigación pendiente: 1) la exploración detallada de los mecanismos informales de las decisiones y 2) la identificación de otras medidas tomadas por los gobiernos locales en un contexto de crisis para valorar su pertinencia con respecto al ordenamiento jurídico vigente y su efectividad esperada.

La certeza de la institucionalidad y la certidumbre del derecho, entre otros aspectos aquí estudiados, aun cuando parezcan entorpecer la toma de decisio-

nes, son el dique que salvaguarda a las personas de un ejercicio caprichoso de quienes detentan el poder público.

Post scriptum: el 13 de junio de 2020, mientras se trabajaba en las correcciones sugeridas por los/las dictaminadores/as de este texto, la autoridad municipal de Hermosillo (capital de Sonora) anunció por una red social a los habitantes que debían solicitar a la Policía municipal un salvoconducto para poder transitar en auto entre las 6:00 de la tarde y las 6:00 de la mañana.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de políticas públicas. *Opera* (25), 11-25. doi: 10.18601/16578651.n25.02
- Ayuntamiento de Caborca 2018-2021. (2020). *En la noche #QuédateEnCasa*. Recuperado de <https://www.facebook.com/ayuntamientocaborca20182021/photos/a.2210380219238129/2625748357701311/?type=3&theater>
- Cabrera Andrade, E. (24 de marzo de 2020). Responsable de Comunicación Social, Municipio de Caborca. Entrevista personal.
- Cámara de Diputados. (2019a) [24 de diciembre de 1986]. Ley del *Diario Oficial de la Federación* y Gacetas Gubernamentales. Última reforma del 31 de mayo de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/75_100619.pdf
- Cámara de Diputados. (2019b). Ley General de Salud. *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma del 29 de noviembre de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2020). Coronavirus Disease 2019. 25 de marzo de 2020. Recuperado de www.cdc.gov
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Sonora. (2020). *Boletín*, 65. Recuperado de <https://www.cedhsonora.org.mx/Pagina/public/Difusion/Boletines/65>
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora. (2019) [22 de junio de 1992]. Ley de Salud del Estado de Sonora. *Transparencia Sonora*. Recuperado de <http://transparencia.esonora.gob.mx/Sonora/Transparencia/Poder+Ejecutivo/Secretar%C3%ADas/Secretar%C3%ADa+de+Salud+P%C3%BAblica/Hist%C3%B3rico/Marco+Normativo/Leyes/>
- Cueva, M. de la. (2006). La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad. En M. de la Cueva y J. Aguilar Maya, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad* (pp. 3-28). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Estévez Araujo, J. A. (1990). La crisis del principio de legalidad: la imagen jurídico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración. *Anuario de Filosofía del Derecho* (7), 107-130.
- Fernández Ruiz, J. (2000). Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (99), 1013-1054. doi: 10.22201/ijj.24484873e.2000.99

- Ferrajoli, L. (2006). *Garantismo penal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Ricci, D. (2011). *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Gobierno del Estado de Sonora. (2020a). *Boletín Oficial*, t. CCV, edición especial, 25 de marzo. Recuperado de <http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/EE250320201.pdf>
- Gobierno del Estado de Sonora. (2020b). *Boletín Oficial*, t. CCV, Núm. 22, 17 de marzo. Recuperado de <http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/2020CCV22II.pdf>
- Gobierno Municipal de Nacoziari de García. (2020a). *Información Oficial sobre el Coronavirus (COVID-19). #AvanzamosJuntosConMásGanas #QuedateEnCasa*. Recuperado de <https://www.facebook.com/gobdenacoziari/videos/499005114105907/>
- Gobierno Municipal de Nacoziari de García. (2020b). *Información adicional y estrategias de prevención sobre COVID-19, con la C. J.* Recuperado de <https://www.facebook.com/gobdenacoziari/videos/977198276015143/>
- Instituto Estatal Electoral de Sonora (IEES). (2018). *Memoria Estadística 2018*. Hermosillo: Instituto Estatal Electoral de Sonora.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. Aguascalientes, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1 de septiembre de 2019a). División política municipal, 1:250000. 2019, escala: 1:250000. Edición: 1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463674658>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1 de septiembre de 2019b). División política estatal 1:250000. 2019, escala: 1:250000. Edición: 1. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463674658>
- Islas Montes, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 15, 97-108.
- Kubli García, F. (2010). El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano. En J. Carpizo y C. B. Arriaga, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 839-866). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho.
- Lipsky, M. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público. En M. I. Dussauge Laguna, G. M. Cejudo y M. D. Pardo, *Las burocracias a nivel de calle* (pp. 27-40). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- López Olvera, M. A. (2005). Los principios del procedimiento administrativo. En D. Cienfuegos Salgado y M. A. López Olvera, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo* (pp. 173-198). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Madrid Hernández, J. R. (25 de marzo de 2020). Secretario del Ayuntamiento de Naco, Sonora. Entrevista personal.
- Martínez Báez, A. (2006). Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio. En A. Martínez Báez y F. Tena Ramírez,

- Suspensión de garantías y legislación de emergencia. Concepto general del estado de sitio. Las facultades extraordinarias en el derecho mexicano* (pp. 3-25). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreno, J. (24 de marzo de 2020). Presidente municipal de Santa Ana, Sonora. Entrevista personal.
- Pelayo Moller, C. M. (2016). La suspensión de garantías en la Constitución de 1917 ayer y hoy: lecciones del pasado y del presente para el futuro inmediato. En L. R. Guerrero Galvan y C. M. Pelayo Moller, *100 años de la Constitución mexicana: De las garantías individuales a los derechos humanos* (pp. 461-497). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sepúlveda Rivera, A. (26 de marzo de 2020). Presidente municipal de Moctezuma, Sonora. Entrevista personal.
- Sistema de Información Estadística del Estado de Sonora (SIIES). (2020). *Información Estadística (Indicadores)*. Recuperado de <http://www.estadisticasonora.gob.mx/indicadores.aspx>
- Subsecretaría de Servicios de Salud de Sonora. (21 de marzo de 2020). Nota técnica. *Nota Técnica*. Hermosillo, Sonora, México: Oficial.
- Valadés, D. (2002). La no aplicación de las normas y el Estado de derecho. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (103), 219-291. doi: 10.22201/ijj.24484873e.2002.103