



Las sesiones de los Ayuntamientos en el estado de Guanajuato en tiempos de la COVID 19.

SUMARIO

I. Introducción II. La emergencia sanitaria por la COVID 19 III. Los ayuntamientos en el estado de Guanajuato IV. Las sesiones del Ayuntamiento en un contexto de normalidad V. Las sesiones del Ayuntamiento en tiempos de COVID 19: los casos de León y Guanajuato VI. La reforma tardía a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato VII. Conclusiones VIII. Fuentes consultadas.

Resumen

La emergencia sanitaria originada por la COVID 19 detonó cambios jurídicos en todas las ramas del Derecho, entre ellas la Municipal. En este ensayo se presentan algunas acciones de los Ayuntamientos en el estado de Guanajuato para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales de sesionar por lo menos dos veces al mes siguiendo las medidas sanitarias, ello a pesar de una reforma tardía a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Palabras clave

Ayuntamiento – Guanajuato – COVID 19 - Sesiones

I. Introducción

Señala Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, presidente honorario del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario, en el prólogo de la obra "Covid 19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena":

1 Licenciado en Derecho y Maestro en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato, Especialista en Derecho Público Global y Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidad de la Coruña, España. Profesor de Derecho Municipal en el Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato, integrante de la Asociación Internacional de Derecho Municipal y Tesorero de la Junta Directiva de la Asociación de Municipalistas del Estado de Guanajuato.

“En un mundo asolado por la pandemia han emergido un sinnúmero de problemas. En primer término, por supuesto, sanitarios, pero encadenados a estos hondos problemas sociales y económicos y también políticos y jurídicos, institucionales y constitucionales”²

En este sentido, el Derecho Municipal ha enfrentado también sus retos, unos sencillos, otros complejos. En las siguientes líneas, reflexionaré sobre uno de ellos: las sesiones de los máximos órganos de gobierno de los municipios, centrándome en los ayuntamientos de Guanajuato y León.

II. La emergencia sanitaria por la COVID 19

En la obra “Emergencia sanitaria por COVID-19: Federalismo”, la investigadora María del Pilar Hernández Martínez, da un bosquejo general de los inicios de la pandemia que hoy vivimos:

“El 31 de diciembre de 2019 nos sorprendió con la noticia de la existencia de un nuevo virus en Wuhan, China; primero innominado y sólo reconocible por ser un coronavirus, identificado después como SARS-CoV2 (COVID-19) activó algunas alarmas. El descubrimiento de casos en Italia y la celeridad exponencial del contagio que empezó a marcar diversas localidades europeas determinó, finalmente, la declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020, de la categoría de pandemia”³

Por su parte, en la misma obra, Carla Huerta Ochoa, comparte algunos elementos que nos sitúan en la emergencia sanitaria tan compleja que enfrentamos todos, sociedad y gobierno:

“Nuestro mundo enfrenta por primera vez en su historia una situación crítica que afecta a sus pobladores por igual; una pandemia que, a pesar de no ser la única epidemia que ha afectado al ser humano, se diferencia de otras por las circunstancias en que vivimos.

Por una parte, está la movilización de personas y la velocidad en que éstas se trasladan entre múltiples regiones y, por la otra, la cantidad de información —muy variable en veracidad y relevancia— que circula de manera casi inmediata y puede llegar hasta los más remotos lugares.

Esto, aunado a la fácil transmisibilidad del virus SARS-CoV2 (COVID-19), ha hecho que éste se propague rápida y ampliamente afectando a un alto número de personas, y ha generado incertidumbre en diversos aspectos de nuestras vidas”⁴

2 Fernández Miranda-Campoamor, Alfonso (coord.), Covid 19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 13, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6225-covid-19-y-parlamentarismo-los-parlamentos-en-cuarentena> (consultada el 30 de agosto de 2020).

3 Hernández Martínez, María del Pilar (coord.), Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas en Emergencia sanitaria pro covid-19: Federalismo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.25 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf> (consultada el 30 de agosto de 2020).

4 Huerta Ochoa, Carla (coord.), Emergencia sanitaria y distribución de competencias en Emergencia sanitaria pro covid-19: Federalismo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp.16, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf> (consultada el 30 de agosto de 2020).

En México, el 28 de febrero de 2020, las autoridades federales informaron la existencia del primer caso de la COVID 19 en el país.

Con el aumento de casos confirmados y la propagación del virus, entre el 17 y 20 de marzo los diversos ámbitos de gobierno comenzaron a tomar diversas acciones recomendadas por la Organización Mundial de la Salud para hacer frente a la pandemia, como: aislamiento, distancia social, educación no presencial, etc.⁵

El 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General emitió el acuerdo por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la epidemia de enfermedad originada por el COVID 19.

Surgieron con ello muchas interrogantes, entre ellas ¿cómo se realizarán las sesiones de los ayuntamientos en el estado de Guanajuato para cumplir con el mandato legal de celebrar por lo menos dos públicas al mes y también cumplir con las medidas sanitarias?, pregunta que generó varios hallazgos y respuestas.

III. Los ayuntamientos en el estado de Guanajuato

El ayuntamiento es el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración de los municipios.⁶ En el estado de Guanajuato se conforma por los cargos de presidente municipal, síndico y regidor.

El presidente municipal es la cabeza de la administración pública municipal y es quien preside al referido órgano colegiado⁷. Siguiendo a Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, es:

“... encargado de ejecutar los acuerdos del ayuntamiento, dictar órdenes para la buena marcha de su municipio, así como para la salubridad y limpieza de la población, y cuidar todo lo referente a la policía urbana.”⁸

El síndico, es definido en el “Diccionario de términos municipales”⁹ como la autoridad municipal a cuyo cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales, con la responsabilidad adicional de atender los asuntos jurídicos del Municipio y controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.¹⁰

5 Cfr. COVID/001/RG y COVID/002/RG en <https://www.ugto.mx/medidasugcovid-19>. Importante destacar que la Universidad de Guanajuato fue pionera en el estado en tomar la decisión de suspensión presencial de actividades.

6 López Sosa, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, México, Porrúa, 2012, pp. 108

7 Cfr. Artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en el que se señalan las atribuciones del presidente municipal.

8 Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, 5ta edición, México, Porrúa, 2019, pp.16

9 Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Álvarez, José Antonio, Diccionario de términos municipales, 1ra edición, México, Universidad de Guanajuato, 2005, pp. 151.

10 Cfr. Artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en el que se señalan las atribuciones del síndico municipal.

Por su parte, el regidor tiene como atribución principal la vigilancia del ramo de la administración que le haya correspondido, así como su participación en el proceso reglamentario, en las deliberaciones, comisiones¹¹ y es el enlace entre los habitantes y este órgano.¹²

En cuanto al número de integrantes del ayuntamiento, es variable, dependiendo del municipio, sujeto a límites constitucionales y legales.

La Constitución local precisa el primero, al determinar que el número total de sus miembros no puede ser menor de ocho ni mayor de diecinueve¹³, sin embargo, existe otra previsión en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato por la cual, ninguno llega al límite superior ni al inferior, ya que los que tienen el mayor número de integrantes suman quince y los que menos, diez.

IV. Las sesiones del Ayuntamiento en un contexto de normalidad

El Ayuntamiento es un órgano colegiado, cuyo funcionamiento en pleno se da por medio de sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes.

Las ordinarias son las que se efectúan con cierta periodicidad conforme al reglamento interior respectivo, sin embargo, no podrán ser menos de dos al mes y su citación deberá efectuarse con al menos veinticuatro horas de anticipación¹⁴.

En las extraordinarias se tratan asuntos que requieren ser resueltos con urgencia y en virtud de ello la citación a sesión debe ser por lo menos con dos horas de anticipación¹⁵.

Entre las solemnes se encuentran la de instalación del Ayuntamiento, la que tiene por objeto rendir el informe de la administración pública municipal y aquéllas que acuerde dicho órgano, teniendo como característica fundamental que no serán deliberativas¹⁶.

Respecto del recinto en el que se desarrollan, la norma municipal vigente hasta mayo de 2020 establecía:

"Art 69. Las sesiones del Ayuntamiento, se celebrarán en el recinto destinado para tal efecto, procurando contar con instalaciones para el público.

Sólo por causas excepcionales o justificadas, el Ayuntamiento podrá acordar el cambio de recinto de manera temporal."¹⁷

11 Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, 5ta edición, México, Porrúa, 2019, pp. 18.

12 Cfr. Artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en el que se señalan las atribuciones del regidor,

13 Cfr. Artículo 108 párrafo primero de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

14 Cfr. Artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

15 Cfr. Artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

16 Cfr. Artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

17 Cfr. Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Asimismo, en una revisión integral a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato se concluía que no preveía la posibilidad de realizar las sesiones a distancia ni el uso de firma electrónica en las actas respectivas.

Ante ello, y con la finalidad de garantizar por un lado la vida y salud de las personas y por otro la función pública, los ayuntamientos del estado reformaron reglamentos, tomaron acuerdos, etc.

V. Las sesiones del Ayuntamiento en tiempos de COVID 19: los casos de León y Guanajuato

Ante la emergencia sanitaria, desarrollar presencialmente las sesiones suponía grandes riesgos de contagio entre los integrantes del Ayuntamiento y los servidores públicos municipales, además, de los habitantes que en su caso acudieran, ante ello, presento, brevemente, la manera en que lo resolvieron en Guanajuato y León:

a) Guanajuato

En sesión ordinaria del Ayuntamiento, efectuada el 3 de abril de 2020, se aprobó por unanimidad de votos el acuerdo que propuso el Presidente Municipal a efecto de que dentro del periodo declarado como emergencia sanitaria las sesiones del máximo órgano de gobierno y sus Comisiones se pudieran llevar a cabo de forma remota a través de medios electrónicos¹⁸.

b) León

El 2 de abril de 2020, en sesión ordinaria, se aprobaron diversas adiciones al Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de León, Guanajuato con la finalidad de autorizar la participación en sesiones desde cualquier lugar¹⁹.

VI. La reforma tardía a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato

En el Congreso del Estado de Guanajuato, ante la emergencia sanitaria, la Junta de Gobierno y Coordinación Política presentó el 20 de abril de 2020 una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en la cual, señalaban como impacto social:

"... la presente iniciativa brindará de certeza jurídica a la ciudadanía en cuanto a las actuaciones de los gobiernos municipales, al otorgarles facultades para que, en el cumplimiento de la atención de los asuntos de su competencia, pueda llevar a cabo reuniones a distancia auxiliándose de los medios electrónicos." ²⁰

18 Cfr. Gaceta municipal, <http://www.guanajuatocapital.gob.mx/pagina/gaceta-municipal>

19 Cfr. Acta de sesión ordinaria del H. Ayuntamiento de León, Guanajuato del 2 de abril de 2020, <https://www.leon.gob.mx/transparencia/sistemas/archivos/actas/2020-04-2.pdf>

20 Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 64 y 74, y adiciona el artículo 82-2 y dos párrafos al 152 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, pp. 3, <https://www.congresogto.gob.mx/gacetas/3779/iniciativa> (consultada el 30 de agosto de 2020)

En el proceso legislativo se consultó a los 46 municipios del estado, dando respuesta 14 de ellos, todos en sentido positivo. Destacando solo una posición en contra al interior del Ayuntamiento de Jaral del Progreso de quien se señala:

“... la Regidora María Isabel Cacique Arroyo, que no está de acuerdo con la iniciativa, en virtud de que “nos debemos al pueblo y lo ve como un privilegio” ²¹

El pleno aprobó las modificaciones a la ley mencionada en los siguientes términos:

Antes de las modificaciones	Después de las modificaciones
Artículo 66. Serán solemnes...	Artículo 66. Serán solemnes... Por su naturaleza las sesiones solemnes no podrán celebrarse a distancia. ²²
Artículo 69. Las sesiones del Ayuntamiento, se celebrarán... Sólo por causas excepcionales o justificadas...	Artículo 69. Las sesiones del Ayuntamiento, se celebrarán... Sólo por causas excepcionales o justificadas... Las sesiones podrán realizarse a distancia, mediante el uso de herramientas tecnológicas, ante una emergencia declarada por la autoridad respectiva que impida o haga inconveniente la presencia de los miembros del ayuntamiento en el recinto destinado para tal efecto, atendiendo a las formalidades que establece la presente ley y los reglamentos correspondientes. Lo señalado en el párrafo anterior también le será aplicable a las sesiones que lleven a cabo las entidades paramunicipales y los órganos desconcentrados.
Artículo 74. El desarrollo de... En los demás... Las actas de... Las actas deberán...	Artículo 74. El desarrollo de... En los demás... Las actas de... Las actas deberán... En el supuesto del tercer párrafo del artículo 69, se podrá hacer uso de la firma electrónica para efecto de suscribir las actas respectivas.

²¹ Dictamen signado por la Comisión de Asuntos Municipales relativo a la iniciativa que reforma los artículos 69 y 74, y adiciona el artículo 82-2 y dos párrafos al artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, pp. 9, <https://www.congresogto.gob.mx/gacetas/3966/dictamen> (consultada el 30 de agosto de 2020)

²² En el dictamen de la Comisión de Asuntos Municipales, se aprobó la propuesta de un diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para adicionar el párrafo en cuestión.

Artículo de reciente adición.	Artículo 82-2. Las reuniones de comisiones podrán llevarse a distancia, mediante el uso de herramientas tecnológicas, ante una emergencia declarada por la autoridad respectiva que impida o haga inconveniente la presencia de sus integrantes en el recinto destinado para tal efecto, siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes y se informe al ayuntamiento, atendiendo a las formalidades que establece la presente ley y los reglamentos correspondientes. En las reuniones a distancia, se podrá hacer uso de la firma electrónica para firmar los acuerdos.
--------------------------------------	---

*Tabla de elaboración propia.

En virtud de ello, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 14 de mayo del 2020 el *Decreto legislativo número 181, mediante el cual se adicionan un segundo párrafo al artículo 66; un tercero y cuarto párrafos al artículo 69; un párrafo último al artículo 74 y el artículo 82-2 a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*.²³

Conclusiones

- La emergencia sanitaria que vivimos generó una nueva forma de vida y con ello múltiples problemas de toda índole y a todos los sectores, entre ellos, jurídicos a los Ayuntamientos del estado de Guanajuato, siendo uno: las sesiones a distancia y la firma de las actas correspondientes.
- La pandemia de la COVID 19 dejó claro que la normatividad municipal en el estado de Guanajuato no estaba lista para enfrentarla con las medidas sanitarias adecuadas, lo que originó la necesidad de adecuar normas, tomar acuerdos, etc., que permitieran hacerle frente preservando la vida y la salud de las personas y la función pública municipal.
- Las tecnologías de la información se posicionan, nuevamente, como grandes aliadas para hacer que la función pública siga sucediendo con las restricciones de las autoridades de salud, muestra de ello es la implementación de sesiones del Ayuntamiento y sus Comisiones a distancia.
- La reforma a la ley de la materia fue lenta, tardía, pues la emergencia sanitaria en el país fue declarada el 30 de marzo del año en curso y la presentación de la iniciativa se dio el 20 de abril de 2020.

²³ Cfr. Decreto legislativo número 181, mediante el cual se adicionan un segundo párrafo al artículo 66; un tercero y cuarto párrafos al artículo 69; un párrafo último al artículo 74 y el artículo 82-2 a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/decreto/publicacion_archivo/1177/181.pdf

Ello, dio como consecuencia que, para cumplir las obligaciones constitucionales y legales, las autoridades municipales tuvieron que modificar reglamentos, tomar acuerdos en el Ayuntamiento, entre otras, pues fue hasta el 14 de mayo de 2020 que entraron en vigor las reformas y adiciones que permiten ahora las sesiones a distancia y el uso de firma electrónica para las actas de las mismas, es decir 45 días después de la declaración de emergencia señalada.

No pasa desapercibido la importancia de un análisis de la legalidad sobre el despliegue la facultad reglamentaria municipal y la toma de los acuerdos señalados entre los primeros días de abril y mitad de mayo, previos a la reforma legal, sin embargo, ahora solo se apunta como una posibilidad adicional de investigación.

- No se comparte la limitante para que las sesiones solmenes puedan celebrarse a distancia, pues si bien su naturaleza jurídica es diferente a las ordinarias y extraordinarias, en todas confluyen personas, se siguen formalidades diversas y se debe priorizar la vida y la salud de éstas, máxime que hoy, las tecnologías de la información lo hacen posible.

VII. Fuentes consultadas

Fuentes bibliográficas

Fernández Miranda-Campoamor, Alfonso (coord.), *Covid 19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

Hernández Martínez, María del Pilar (coord.), *Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas en Emergencia sanitaria pro covid-19: Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

Huerta Ochoa, Carla (coord.), *Emergencia sanitaria y distribución de competencias en Emergencia sanitaria pro covid-19: Federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Porrúa, 2012.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, 5ta edición, México, Porrúa, 2019.

Rendón Huerta Barrera, Teresita y Martínez Álvarez, José Antonio, *Diccionario de términos municipales*, 1ra edición, México, Universidad de Guanajuato, 2005.

Fuentes legislativas

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 64 y 74, y adiciona el artículo 82-2 y dos párrafos al 152 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Dictamen signado por la Comisión de Asuntos Municipales relativo a la iniciativa que reforma los artículos 69 y 74, y adiciona el artículo 82-2 y dos párrafos al artículo 152 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.