

00052279



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

PODER LEGISLATIVO
DE QUERÉTARO
OFICIALÍA DE PARTES

30 AGO. 2011

HORA: 14:42 W

ANEXOS: Iniciativa de Ley

CONSEJO GENERAL.
PRESIDENCIA
SECRETARÍA EJECUTIVA.

Oficio No. P/751/2011.
Oficio No. SE/657/2011.

Ciudad de Querétaro, Qro., a 30 de agosto de 2011.

LIC. HIRAM RUBIO GARCÍA
Presidente de la Mesa Permanente
de la LVI Legislatura del Estado.
PRESENTE.



De conformidad con los artículo 8, 18, 32, 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 1, 19, 65 fracción XXX, 66 fracción VIII y 76 fracciones I y II de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, y atendiendo el punto **TERCERO** del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, relativo al Estudio Técnico para determinar si se modifica la Integración de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, presentado por el Encargado del Despacho de la Dirección General; por este conducto entregamos a Usted la Iniciativa de Ley correspondiente, debidamente firmada por los suscritos, así como original del acuerdo antes mencionado, para los efectos legales a que haya lugar.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.



ATENTAMENTE

Tu participación hace la democracia

~~Lic. José Vidal Uribe Concha~~
~~Presidente del Consejo General~~

~~Mtro. Carlos A. de los Cobos Sepúlveda~~
~~Secretario Ejecutivo~~

- Cep. CC. Consejeros Electorales.- Para su conocimiento.
- CC. Representantes de los Partidos Políticos registrados ante el Instituto Electoral de Querétaro.
- Lic. Roberto Rubén Rodríguez Ontiveros, Encargado del Despacho de la Dirección General.
- Minutario.

CACS/JVUC/rvl.

Carrizal No. 11, Col. El Carrizal, C.P. 76030
Santiago de Querétaro, Qro.
Tel 01(442) 1019800 www.ieq.org.mx



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO, RELATIVO AL ESTUDIO TÉCNICO PARA DETERMINAR SI SE MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PRESENTADO POR EL ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO.

ANTECEDENTES:

I. Acuerdo del Consejo General por el que se instruye al Director General realice el Estudio Técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro. Mediante Acuerdo de fecha 31 de marzo de la presente anualidad, el órgano máximo de dirección de este Instituto determinó instruir al Director General, para que a partir del primero de abril siguiente, iniciara con los trabajos para llevar a cabo el Estudio Técnico de referencia.

II. Realización y puesta a disposición. En cumplimiento al punto Tercero del Acuerdo citado en el Antecedente anterior y una vez concluido el Estudio Técnico, el Encargado del Despacho de la Dirección General, el primero de agosto del año que transcurre, dejó a disposición de los integrantes del Consejo General el documento de referencia, para que éstos, durante el plazo de 15 días, si así lo consideraban, presentaran propuestas de modificación al Estudio.

III. Remisión al Consejo General para emitir el Acuerdo correspondiente. Una vez agotado el plazo señalado en el párrafo anterior, mediante oficio DG/317/11 el Encargado del Despacho de la Dirección General remitió a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General el "Estudio Técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro", para someterlo a la consideración del Consejo General y éste emitiera, en su caso, el Acuerdo atinente y en vía de consecuencia, enviar a la LVI Legislatura del Estado, la iniciativa de ley correspondiente.

CONSIDERANDO:

Primero. Competencia. De acuerdo a lo establecido en el artículo 60 de la Ley Electoral de Querétaro, el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad e independencia, rijan todas las actividades de los órganos electorales.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley Electoral del Estado Querétaro, en lo que aquí interesa, señala que para poder modificar el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional deberá atenderse al incremento de



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERETARO
CONSEJO GENERAL

la población, dentro de los seis meses posteriores a la publicación oficial de los resultados del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de los conteos que se realizan cada cinco años; para ello, el Consejo General instruirá al Director General para que elabore un estudio técnico, para determinar la integración de los ayuntamientos.

Una vez elaborado el estudio técnico se turnará al Consejo General para su aprobación, en su caso; hecho lo anterior, por conducto de su Presidente, será remitido con carácter de iniciativa de ley a la LVI Legislatura del Estado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 65, fracción XXX, de la ley comicial local.

Segundo. Materia del acuerdo. El presente acuerdo tiene como finalidad conocer y aprobar, en su caso, el "Estudio Técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro", que presenta el Encargado del Despacho de la Dirección General y de ser así, remitirlo como iniciativa de ley a la LVI Legislatura del Estado.

Tercero. Marco jurídico aplicable. Sustentan el fondo del presente acuerdo, las siguientes disposiciones jurídicas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105.

(...)

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

"Artículo 115.

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine."

"Artículo 116.

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

(...)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.*
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;*
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones."*



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Constitución Política del Estado de Querétaro.

“Artículo 8.

El Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura y los miembros de los Ayuntamientos serán electos mediante elección popular.”

“Artículo 18

La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

(...)

V. A los organismos autónomos.

(...)”

“Artículo 32.

El Instituto Electoral de Querétaro, es un organismo público autónomo; será la autoridad competente para la función estatal de organizar las elecciones locales... En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la equidad y la objetividad serán sus principios rectores...”

“Artículo 35.

El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

- I. De un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio;
- II. Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley; y
- III. Hasta tres Síndicos.”

Ley Electoral del Estado de Querétaro.

“Artículo 1.

La presente Ley es de orden público e interés social; tiene por objeto reglamentar lo relativo a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, la organización, constitución, fusión y registro de las instituciones políticas estatales y la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos para la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y de los Ayuntamientos en el Estado.”

“Artículo 19. Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará:

- I. Por un Presidente Municipal, un síndico y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá ocho regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, habrá siete de mayoría relativa y cinco de representación proporcional y en los demás habrá cinco de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor propietario se elegirá un suplente; y
- II. Para determinar el número de regidores de mayoría relativa, así como los de representación proporcional se atenderá a lo siguiente:

a) Podrá ser modificado a causa del incremento de la población, dentro de los seis meses posteriores a la publicación oficial de los resultados del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de los conteos que se realizan cada cinco años; para ello, el Consejo General instruirá al Director General para que elabore un estudio técnico, para determinar la integración de los ayuntamientos.

b) Elaborado el estudio técnico se turnará al Consejo General para su aprobación, en su caso; una vez aprobado, por conducto de su Presidente, será remitido con carácter de iniciativa de ley a la Legislatura del Estado."

"Artículo 65.

El Consejo General tiene competencia para:

(...)

XXX. Presentar ante la Legislatura del Estado las iniciativas de Ley o decreto que considere necesarias;"

"Artículo 66. El Presidente del Consejo General, tiene las facultades siguientes:

(...)

VIII. Firmar de manera conjunta con el Secretario Ejecutivo y remitir a la Legislatura del Estado, las iniciativas de ley o decreto que el Consejo General determine; y"

"Artículo 76.

Son facultades del Director General:

I. Representar legalmente al Instituto;

II. Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;"

Como puede observarse, del contenido de las disposiciones constitucionales y legales transcritas, se desprende que la base de la división territorial de los estados que integran la federación es el municipio libre, el cual será gobernado por un ayuntamiento de elección popular libre, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

De igual manera, para modificar la integración de los ayuntamientos en cuanto al número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, se podrá realizar, en atención al incremento de la población, para lo cual el Consejo General instruirá al Director General, la elaboración de un estudio técnico, con el objetivo de determinar, en su caso, la nueva integración de los ayuntamientos.

Cuarto. Análisis del Estudio Técnico. De una revisión integral al contenido del documento sometido a consideración de este órgano colegiado de decisión, se puede advertir que éste, se constituye de manera esencial, por un estudio demográfico y socioeconómico de los municipios que integran el estado de Querétaro; por un capítulo que revela la inconsistencia entre la norma legal con la norma constitucional local; en igual sentido, contiene un capítulo de conclusiones, que por su importancia se resumen como sigue:

Por la información y cálculos estadísticos expuestos en el estudio de referencia, los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de los municipios que integran el Estado de Querétaro, no guardan relación significativa con el número de regidores que integran los ayuntamientos; por lo que se propone reformar el contenido de los artículos 16, segundo párrafo, 19 y 150, fracción I, inciso f), de la



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Ley Electoral del Estado de Querétaro, que se refieren, respectivamente, al registro de candidatos, integración de los ayuntamientos y de la sesión de cómputo correspondiente.

En lo que toca a la reforma del artículo 16 de la Ley Electoral en comento, destaca que la excepción a la norma también abarca a los candidatos a síndicos y síndicos de primera minoría.

En relación con la propuesta de reforma al artículo 19 del ordenamiento legal citado, se modifica la integración de los ayuntamientos para aumentar el número de síndicos, proporcionalmente al número de habitantes de cada municipio, así como la asignación del síndico de primera minoría.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral administrativa, que de acuerdo al contenido del artículo 19 de la ley comicial en vigor, la elaboración del estudio técnico para determinar la integración de los ayuntamientos, se concreta o atiende únicamente a la figura del regidor de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, como el propio estudio técnico lo refiere, la figura de la sindicatura adquiere relevancia por el hecho de que cuando menos un síndico debe ser electo directamente mediante el voto popular; de igual manera, dicha figura tiene encomendada tareas especializadas dentro de las funciones de los ayuntamientos, como son la representación legal, y la vigilancia en el patrimonio y la cuenta pública municipales, entre otras.

Al respecto, resulta de suma importancia citar el contenido de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas Acciones de Inconstitucionalidad identificadas con los expedientes 75, 76 y 77 todas ellas del año 2008. Efectivamente, la sentencia de mérito vino a modificar radicalmente la concepción tradicional que en el estado se tenía respecto a la integración de los ayuntamientos, en concreto: la forma en que deben arribar al cargo los síndicos que los integran.

Previo a la emisión de la determinación jurisdiccional de referencia, en esta entidad federativa, el cargo de síndico recaía en el regidor o regidores que elegían estos propios integrantes del ayuntamiento y no en quien eligieran los ciudadanos mediante el voto directo. Bajo esta concepción, ahora obsoleta, resulta indubitable que el texto del numeral 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro el cual refiere que el estudio técnico únicamente debe o puede tener efecto en relación al número de regidores por el principio de mayoría relativa, resulta válido. No obstante la porción normativa que facultaba a los regidores para designar a quien debe ejercer el cargo de Síndico, fue declarada inconstitucional por restringir el derecho de los ciudadanos para emitir su voto a favor del ciudadano que consideren con las aptitudes suficientes para ejercer el cargo; lo anterior en franca contravención a lo dispuesto por el artículo 115 de la Carta Magna.

Es por lo anterior que a partir del dictado de la sentencia en comento, en Querétaro el estudio técnico no solo debe abarcar la figura de los regidores, sino también del número de síndicos, pues al ser este último un cargo de elección popular,



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

resulta necesario determinar el número de funcionarios que deben ejercer tales cargos, máxime si tomamos en cuenta el cúmulo de derechos y atribuciones que les tiene encomendados la Ley Orgánica Municipal del Estado.

En este orden de ideas, resulta procedente que se aborde la incorporación dentro del Estudio Técnico de la figura del síndico, como factor para determinar la integración de los ayuntamientos, pues como la propia norma constitucional local lo establece, los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa el cual se compondrá: a) un presidente municipal; b) del número determinado de regidores; y c) de hasta tres síndicos.

De igual manera, podemos destacar dos conclusiones que se obtienen con la propuesta del síndico de primera minoría que se contempla en el estudio técnico puesto a consideración, y que consisten que al reformar el artículo 19 de la Ley Electoral respecto de los ayuntamientos que contarán con dos y hasta tres síndicos, es que se eficiente la función respecto de aquellos que solo cuentan con un síndico; por otro lado, se genera un mayor equilibrio de fuerzas al contarse con la figura del síndico de primera minoría.

Finalmente, en el artículo 150 de la ley comicial, se propone que en la sesión de cómputo, entre otras cosas, el Consejo entregará la constancia al síndico de primera minoría.

Por las razones anteriores, el Encargado del Despacho de la Dirección General propone reformar la Ley Electoral del Estado que tiene que ver con el tópico a estudio.

En mérito de lo anterior, se debe aprobar el proyecto de iniciativa de ley, que propone la modificación en el número de regidores y síndicos de acuerdo con el Estudio Técnico elaborado por el Encargado del Despacho de la Dirección General y en cumplimiento al Acuerdo de fecha 31 de marzo de 2011, dictado por este cuerpo colegiado.

Con base en las consideraciones anteriores y con apoyo en lo dispuesto por las normas jurídicas transcritas, este Consejo General tiene a bien expedir el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO.- El Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro es competente para conocer y resolver en lo relativo al “Estudio Técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro”, que propone la modificación en el número de regidores y síndicos en los ayuntamientos del estado para el proceso electoral del 2012, con base en el estudio presentado por el Encargado del Despacho de la Dirección General, en cumplimiento al Acuerdo de fecha 31 de marzo de 2011, para su remisión a la H. LVI Legislatura del Estado.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

SEGUNDO.- El Consejo General aprueba el proyecto de iniciativa de ley, que propone la modificación en el número de regidores y síndicos de acuerdo con el Estudio Técnico, el cual forma parte integrante de este acuerdo, dándose por reproducido para todos los efectos legales.

TERCERO.- Remítase a la LVI Legislatura del Estado con carácter de Iniciativa de Ley el estudio, materia del presente Acuerdo, por conducto del Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro.

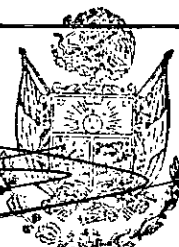
CUARTO.- Expídanse en original dos tantos del presente Acuerdo, uno que se envíe a la LVI Legislatura del Estado, mismo al que se anexe la iniciativa de ley a que se refiere el presente, y otro tanto se guarde en los archivos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro.

QUINTO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

Dado en la Ciudad de Santiago de Querétaro, Qro., a los treinta días del mes de agosto del año dos mil once. **DOY FE.**

El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, **HACE CONSTAR:** Que el sentido de la votación en el presente acuerdo fue como sigue:

| CONSEJERO ELECTORAL | SENTIDO DEL VOTO | |
|---|------------------|-----------|
| | A FAVOR | EN CONTRA |
| LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ | ✓ | |
| PROFR. ALFREDO FLORES RÍOS | ✓ | |
| LIC. MAGDIEL HERNÁNDEZ TINAJERO | ✓ | |
| LIC. DEMETRIO JUARISTI-MENDOZA | ✓ | |
| LIC. MARÍA ESPERANZA VEGA MENDOZA | | ✓ |
| LIC. JOSÉ VIDAL URIBÉ CONCHA | ✓ | |
| MTRO. CARLOS ALFREDO DE LOS COBOS SEPÚLVEDA | ✓ | |


~~LIC. JOSÉ VIDAL URIBÉ CONCHA~~ Presidente
 MTRO. CARLOS A. DE LOS COBOS SEPÚLVEDA Secretario Ejecutivo
 INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO
 CONSEJO GENERAL
 SECRETARÍA EJECUTIVA



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

Santiago de Querétaro, Qro; 30 de agosto de 2011.

H. LVI Legislatura del Estado

Presente

Lic. José Vidal Uribe Concha, y Mtro. Carlos A. de los Cobos Sepúlveda, en nuestro carácter, respectivamente, de Presidente y Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro; con fundamento en los artículos 18, fracción V y 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 19 fracción II, 65 fracción XXX, 66 fracción II y 67 fracciones X y XI de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; ante esta H. LVI Legislatura del Estado de Querétaro, presentamos la siguiente **"INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 19 Y 150 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO"**, en los términos siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considerando:

1. Que el Instituto Electoral de Querétaro es un órgano constitucional autónomo, en los términos del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro; y está encargado de la organización de las elecciones locales en la entidad.
2. Que dicha autoridad administrativa electoral está dotada de facultad de iniciativa, tal como se desprende de los artículos 18 fracción V de la máxima norma local; y 65 fracción XXX, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.
3. Que el artículo 19, fracción II, inciso a) de la norma comicial local, establece la facultad del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro para instruir al Director General de dicha instancia, a fin de que realice un estudio técnico para determinar la integración de los ayuntamientos, considerando los datos oficiales del Censo General de Población y Vivienda, así como de los conteos, que realizan el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
4. Que el inciso b) de la disposición en comento, autoriza al Consejo General a presentar ante la Legislatura del Estado y por conducto de su Presidente, el estudio técnico en mención, con carácter de iniciativa de ley.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

5. Que la facultad para presentar la iniciativa que contiene el presente documento, atribución que se ha justificado en los considerandos anteriores, reviste particular importancia por la materia de que se ocupa.
6. Que debe considerarse aquí la relevancia otorgada por el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al municipio, al que califica de libre, y lo establece como la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades.
7. Que el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reconoce como base de la división territorial al municipio libre, ordenando que la integración de los respectivos ayuntamientos, sea con un Presidente Municipal, el número de Regidores que se fijen en ley conforme criterios geográficos, demográficos y socioeconómicos; así como con hasta tres síndicos.
8. Que visto de tal manera, los municipios revisten particular interés e importancia en la integración política del Estado de Querétaro, por lo tanto, las cuestiones relativas a su organización y gobierno son temas de primera línea.
9. Que de tal manera, la importancia de los Municipios para la estructura estatal debe reflejarse también en lo relevante de la adecuada integración de su máxima instancia política y administrativa.
10. Que el treinta y uno de marzo del año en curso, se expidió el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, por el que se instruye al Director General realice el Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro.
11. Que en el acuerdo en cita, se estableció textualmente: "En el desarrollo de los trabajos del Estudio Técnico, el Director General se podrá auxiliar de recursos documentales de dependencias públicas que proporcionen información para determinar los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos".
12. Que el documento que hoy se presenta ante este cuerpo colegiado, contiene una explicación de los elementos demográficos y socioeconómicos de nuestra entidad, obtenidos de fuentes públicas y desagregados por municipios; entre otros datos, se exponen los relativos a la extensión territorial; distribución y crecimiento de la población; comparativo de localidades y densidades poblacionales; índices de desarrollo humano. Esta información, debidamente explicada y correlacionada en el Estudio, da cuenta de la variedad de las realidades municipales en Querétaro.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

13. Que como conclusión del análisis de los ejercicios estadísticos realizados, puede concluirse que no hay elementos suficientemente consistentes para modificar el número de regidores de cada uno de los ayuntamientos, sobre todo si se toma en cuenta la carencia de parámetros ciertos y objetivos para ubicar a cada municipio en razón de su movilidad demográfica o socioeconómica. Esto se precisa en las páginas 3 a 15 del Estudio técnico.
14. Que en un segundo apartado, se hace una revisión del marco constitucional y legal; en particular, se retoman elementos de la sentencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó dentro de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, el día 25 de septiembre de 2008.
15. Que del análisis normativo y de la sentencia en cita, resulta particularmente necesario por el tema de los síndicos; dado que el numeral 35 de nuestra Constitución Política del Estado de Querétaro permite hasta tres, pero la vigente Ley Electoral, en su diverso 19 fracción I, sólo establece uno.
16. Que como conclusión del trabajo que se presenta, se considera que los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos previstos en el artículo 35, fracción II de la máxima norma local, frente a los tres rangos de integración previstos en el artículo 18, fracción II inciso a), de la Ley Electoral, no guardan relación significativa con el número de regidores que integran los ayuntamientos.
17. Que para dotar de objetividad y certeza la integración de los órganos de gobierno municipal, resultaría pertinente establecer en el citado artículo 19, parámetros de incremento que definan el número de regidores en cada ayuntamiento.
18. Que resulta recomendable permitir la integración de hasta tres síndicos por ayuntamiento, tal como lo establece nuestra Constitución particular, y atendiendo a los casos particulares de cada municipio.
19. Que los síndicos, así como los regidores, deben elegirse mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, pero en casos de sindicaturas únicas, deben surgir de la figura de mayoría relativa.
20. Que la propuesta concreta para la modificación de la integración de los ayuntamientos, mediante modificación al artículo 19 de la Ley Electoral del Estado, propone que se compongan dichos órganos municipales de la siguiente manera:
 - Ayuntamiento de Querétaro. Tres síndicos, dos electos en fórmula de mayoría relativa y uno de primera minoría. Siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.



INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL

- Ayuntamientos de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora, y El Marqués. Dos síndicos, uno de la fórmula de mayoría relativa, y uno de primera minoría. Seis regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.
 - En los demás ayuntamientos. Un síndico de mayoría relativa. Cinco regidores de mayoría y tres de representación proporcional.
21. Que a efecto de evitar la indeterminación de los parámetros para realizar a futuro nuevos estudios como el que se presenta, se propone fijar un elemento básico para el aumento de regidores, siendo el del aumento poblacional, a razón de 150,000 habitantes para el caso de Querétaro; 25,000 en los casos de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués; y 10,000 en los demás municipios.
 22. Que como se explica en el texto que se presenta, se considera necesario presentar una propuesta más amplia que el mero ajuste al número de regidores y síndicos. Esto es, se estima prudente presentar una sugerencia de adecuación a otras porciones del marco normativo, a fin de conseguir una armonía mayor entre las disposiciones, en abono de la coherencia del ordenamiento normativo.
 23. Que en tal sentido, se sugiere modificar el texto del artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, a fin de que se contemple la figura del síndico.
 24. Que también se propone el ajuste al numeral 150 de la norma comicial, a efecto de que se prevea el caso de la asignación del síndico de primera minoría.
 25. Que con esta propuesta, el Instituto Electoral de Querétaro somete a la consideración de la LVI Legislatura del Estado el producto de un trabajo serio, que consideramos, puede ser desde luego enriquecido en las discusiones y debates, tanto en Comisión como en el Pleno.
 26. Que de igual manera, la autoridad electoral administrativa local da cuenta también del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, de cara a la ciudadanía y de forma abierta.

ATENCIÓN

Tu participación hace la democracia

Lic. José Vidal Uribe Concha
Presidente del Consejo General
del Instituto Electoral de Querétaro

Mtro. Carlos A. de los Cobos Sepúlveda
Secretario Ejecutivo del Consejo General
del Instituto Electoral de Querétaro

INSTITUTO ELECTORAL
DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA



INDICE

| | |
|--|----|
| Presentación..... | 1 |
| Análisis Demográfico y Socioeconómico Municipal de Querétaro..... | 3 |
| Restricción legal de la norma constitucional..... | 15 |
| Conclusiones..... | 21 |
| Propuestas de reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro..... | 22 |
| Bibliografía..... | 27 |



Presentación

El Ayuntamiento, lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el órgano de gobierno del municipio, y está integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que establece la ley, debiendo ser electo mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

En su elección debe considerarse el principio de representación proporcional, a efecto de que las minorías políticas tengan acceso al espacio decisorio del gobierno municipal.

El municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, y su ayuntamiento, tiene facultades para aprobar, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Así también, la Constitución General encomienda a los municipios las funciones y servicios públicos consistentes en agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que la Legislatura del Estado determine según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, proponen a la Legislatura estatal las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por estas razones, el ayuntamiento tiene especial relevancia en la función gubernamental, pues el municipio al ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro, y brindar servicios básicos para la sociedad, es el ámbito en el que las prácticas democráticas deben permear en todo su funcionamiento.

La Constitución Política del Estado de Querétaro, establece que los ayuntamientos se componen con el número de regidores que con base en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley.

Por su parte, la Ley Electoral del Estado de Querétaro establece que el número de regidores en los ayuntamientos puede modificarse por el incremento de la población,



Estudio técnico para determinar si se modifica la
integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

partiendo del estudio técnico que elabore el Director General del Instituto Electoral de Querétaro, por encomienda de su Consejo General.

En cumplimiento al mandato legal en comento y a las instrucciones dadas por el órgano superior de dirección del organismo electoral, se presenta este estudio técnico para determinar si se modifica el número de regidores en los ayuntamientos del estado.

El estudio contiene tres apartados, el primero relativo al análisis demográfico y socioeconómico municipal de Querétaro, el cual muestra información estadística y datos censales que dan luz sobre las condiciones imperantes en nuestro estado, sobre los que se aplica el coeficiente de correlación con el objeto de identificar la relación entre los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de los municipios y el número de regidores en los ayuntamientos.

El segundo apartado se refiere al análisis jurídico de la restricción que hace la ley electoral respecto a los alcances previstos en el precepto constitucional, ambos relativos a la integración de los ayuntamientos, específicamente del número de síndicos en su composición; así como el referente al origen de elección popular que deben tener estos funcionarios del ayuntamiento.

Por último, en el tercer apartado se expone la propuesta de reforma a los artículos 16, 19 y 150 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que regulan la integración de los ayuntamientos y particularidades sobre el registro de candidatos y cómputo de la elección, a efecto de dar cumplimiento al mandato legal de remitir el resultado del estudio técnico con el carácter de iniciativa de ley a la Legislatura del Estado, buscando siempre dotar de objetividad y certeza la trascendental tarea de perfeccionar constantemente las normas electorales, lo que también implica el apego a los principios rectores que rigen la materia.

Ciudad de Querétaro, Qro., 23 de agosto de 2011.



Análisis Demográfico y Socioeconómico Municipal de Querétaro

El estado de Querétaro cuenta con una extensión territorial total de 11,687.68 kilómetros cuadrados¹, es decir, apenas el 0.6% del territorio nacional. Este territorio estatal se encuentra dividido en 18 demarcaciones municipales con extensiones que van desde los 275.89 kilómetros cuadrados del municipio de San Joaquín hasta los 1,338.48 km² de Cadereyta de Montes, tal como se puede apreciar en el cuadro 1.

En tanto que la población estatal, según el último censo de población, es de 1'827,937 personas², lo que representa un crecimiento de más del 30% con respecto a la población del año 2000 que era de 1'404,306 habitantes³. Mientras que en relación con el año de 2005, la población queretana tuvo un crecimiento del 14%. Por cierto en el año de 2005, la cifra que arrojó el conteo de población fue de 1'598,139⁴.

Aunque como se puede apreciar en la gráfica 1 la población se concentra en unos cuantos municipios que conforman el estado, y que son precisamente aquellos que presentan un mayor crecimiento poblacional, es decir: Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Pedro Escobedo, Querétaro, San Juan del Río y Tequisquiapan. Cabe destacar que en el caso de los dos primeros y de San Juan del Río inclusive arriba del crecimiento promedio estatal, que como ya se ha referido fue del 30% en el intervalo de 2000 a 2010.

Cuadro 1.
Extensión Territorial por Municipio 2010

| Municipio | Superficie en Km ² |
|---------------------|-------------------------------|
| Amealco de Bonfil | 711.43 |
| Arroyo Seco | 731.16 |
| Cadereyta de Montes | 1338.48 |
| Colón | 807.15 |
| Corregidora | 235.97 |
| El Marqués | 756.22 |
| Ezequiel Montes | 298.27 |
| Huimilpan | 388.4 |
| Jalpan de Serra | 1185.1 |
| Landa de Matamoros | 696.83 |
| Pedro Escobedo | 322.89 |

¹ Secretaría de Desarrollo Sustentable, *Anuario Económico 2010*, Gobierno del Estado de Querétaro, 2010.

² Información remitida por el Presidente del Consejo General mediante oficio P/686/11 que a su vez deriva de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, enviados por la Delegación Estatal en Querétaro del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

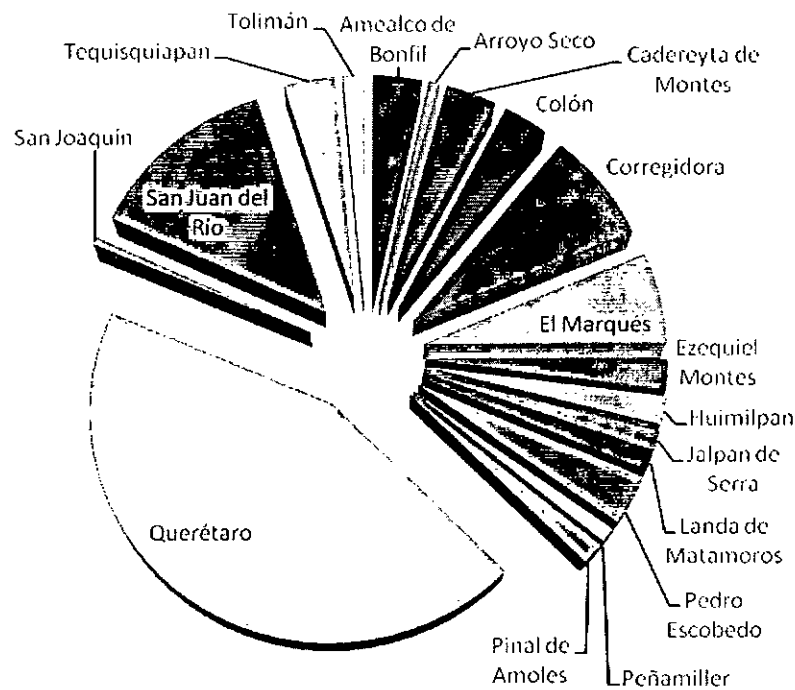
³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2000* (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=14048&cc=10252&cs=est>)

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *II Censo de Población y Vivienda 2005* (http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv05_pt)

| | |
|------------------|--------|
| Peñamiller | 694.9 |
| Pinal de Amoles | 705.36 |
| Querétaro | 689.98 |
| San Joaquín | 275.89 |
| San Juan del Río | 796.69 |
| Tequisquiapan | 371.88 |
| Tolimán | 680.99 |

Fuente: Construcción propia con datos del Anuario Económico 2010.⁵

Gráfica 1.
Distribución Municipal de la Población 2010



Fuente: Construcción propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.⁶

El comportamiento del crecimiento poblacional al que se ha hecho referencia se puede apreciar en el cuadro 2 del presente documento, haciendo notar que se consideran en él

⁵ Secretaría de Desarrollo Sustentable. *Op. cit.*, p. 16

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Op. Cit.* (<http://www.censo2010.org.mx>)



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

tanto los censos de población 2000 y 2010, así como el conteo de población y vivienda de 2005.

Cuadro 2.
Crecimiento Poblacional por Municipio

| Municipio | 2000 | 2005 | 2010 |
|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| Amealco de Bonfil | 54,591 | 56,457 | 62,197 |
| Arroyo Seco | 12,667 | 12,493 | 12,910 |
| Cadereyta de Montes | 51,790 | 57,204 | 64,183 |
| Colón | 46,878 | 51,625 | 58,171 |
| Corregidora | 74,558 | 104,218 | 143,073 |
| El Marqués | 71,397 | 79,743 | 116,458 |
| Ezequiel Montes | 27,598 | 34,729 | 38,123 |
| Huimilpan | 29,140 | 32,728 | 35,554 |
| Jalpan de Serra | 22,839 | 22,025 | 25,550 |
| Landa de Matamoros | 19,493 | 18,905 | 19,929 |
| Pedro Escobedo | 49,554 | 56,553 | 63,966 |
| Peñamiller | 16,557 | 17,007 | 18,441 |
| Pinal de Amoles | 27,290 | 25,325 | 27,093 |
| Querétaro | 641,386 | 734,139 | 801,940 |
| San Joaquín | 7,665 | 7,634 | 8,865 |
| San Juan del Río | 179,668 | 208,462 | 241,699 |
| Tequisquiapan | 49,969 | 54,929 | 63,413 |
| Tolimán | 21,266 | 23,963 | 26,372 |
| Total | 1'404,306 | 1'598,139 | 1'827,937 |

Fuente: Construcción propia con datos de los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el II Conteo de Población y Vivienda 2005.⁷

Con base en lo anterior y en consideración a lo que establece el artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:⁸

Los municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará:

- II. *Por un Presidente municipal, un síndico y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá ocho regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, habrá siete de mayoría relativa y cinco de representación proporcional y en los demás habrá cinco*

⁷ Ibid.

⁸ Instituto Electoral de Querétaro, *Legislación Electoral del Estado de Querétaro*, Querétaro, 2009



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor propietario se elegirá un suplente; y

III. *Para determinar el número de regidores de mayoría relativa, así como los de representación proporcional se atenderá a lo siguiente:*

- a) *Podrá ser modificado a causa del incremento de la población, dentro de los seis meses posteriores a la publicación oficial de los resultados del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de los conteos de población que se realizan cada cinco años; para ello, el Consejo General instruirá al Director General para que elabore un estudio técnico, para determinar la integración de los ayuntamientos.*

Tomando en cuenta lo que señala la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro⁹:

Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada municipio, determine la ley (...)

En principio se habrá de mencionar que en términos elementales la geografía tiene varias ramas, suele dividirse en física y social o humana, es en el caso de esta última, entendida como el estudio del hombre y su relación con el territorio, donde se podría ubicar lo relativo a la organización política del región; la estructura administrativa del territorio y su evolución en el tiempo, cuyos aspectos podrían dar lugar a la geografía política, la cual se encarga de la correlación que guardan los procesos políticos y los elementos territoriales.¹⁰

Es importante destacar lo anterior en razón de lo que se establece en la citada fracción II, del artículo 35 constitucional estatal, sobre considerar aspectos *geográficos, demográficos y socioeconómicos* para la determinación del número de regidores, ya que en sentido estricto unos están contenidos en los otros, a mayor abundamiento, factores como extensión territorial, división político administrativa, población, censos, densidad demográfica son conceptos geográficos, pero también demográficos. Entendiendo la demografía como la disciplina que estudia la evolución cuantitativa de la población, mediante indicadores de estado y de movimiento, tales como la distribución espacial, fecundidad, mortalidad, entre otros.

Y qué decir de los aspectos socioeconómicos que son muchos y que como se verá, otra vez, están relacionados con lo geográfico o lo demográfico, ya que tienen que ver con parámetros que afectan a la política, la cultura o la economía, es decir a la sociedad en

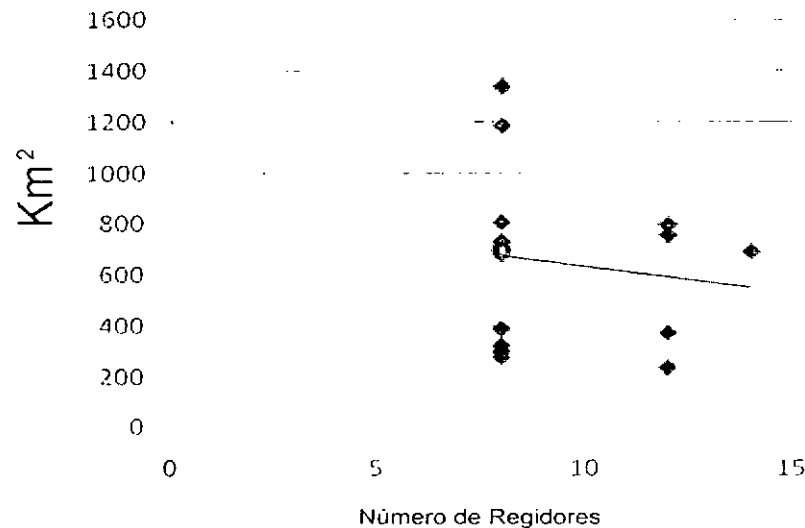
⁹ *Ibid.*, p. 31

¹⁰ Sánchez Pérez, E., *Geografía Política*, Edit. Síntesis, España, 1992.

general. En resumen en el presente estudio se analizan para efectos de revisar la pertinencia de modificación del número de regidores sobre la base de su condición o evolución.

Para empezar se revisa si el tamaño del espacio territorial tiene relación con el número de regidores que actualmente se posee, entendiendo que éste es uno de los factores geográficos, para establecer la relación entre uno y otro se ha utilizado el coeficiente de correlación¹¹, el resultado se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 2.
Correlación entre Extensión Territorial y Número de Regidores



Habría que mencionar que en este caso el eje "X" corresponde al número de regidores, mientras que en el eje "Y" se ubican los rangos de extensión territorial señalados en kilómetros cuadrados, la línea diagonal que se aprecia en la gráfica resalta la dispersión de los datos. En este caso el coeficiente de correlación es de: -0.142 , es decir que la relación entre el tamaño geográfico del municipio y el número de regidores es poco significativa y además por el signo negativo de carácter inversamente proporcional.

En cuanto a aspectos específicamente geográficos, pero que se pudiera considerar tendrían una posible influencia en la determinación del número de regidores se revisa el número de localidades del año 2010. Es conveniente mencionar que no ha sido posible establecer un comparativo de crecimiento o comportamiento del número de localidades en diferentes

¹¹ El Coeficiente de correlación es un estadístico que permite medir el grado de asociación entre variables cuantitativas, se simboliza con la letra r . Es un índice de fácil interpretación, sus valores van de $+1$ a -1 , pasando por el cero, el cual corresponde a la ausencia de correlación directamente proporcional e inversamente proporcional respectivamente, por ello, si el resultado es $+1$ o -1 existe una correlación perfecta, mientras que si es de 0.95 , se puede hablar de una fuerte correlación o de una correlación significativa si es de 0.80 o moderada cuando el resultado sea de 0.70 o parcial si es de 0.50 , es decir entre más cercano a cero la relación será baja o poco significativa.



momentos, ya que la información proporcionada por el Instituto Federal Electoral a través de su Junta Local Ejecutiva en el estado de Querétaro¹² corresponde a los años de 2002 y 2010 y en un afán de respetar los rangos de temporalidad establecidos de alguna manera en el inciso a), de la fracción II, del artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro se ha optado por presentar sólo lo relativo a 2010.

Cabe precisar que con base en la información de la que se dispone, se decidió considerar el número de localidades y no el de colonias, por ser éste último mucho más variable y menos consistente en su actualización.

Después de estas precisiones, habrá que mencionar que en el cuadro 3 se presenta el comparativo de localidades por municipio y posteriormente se grafica la información para establecer la correlación de esta variable (número de localidades) con respecto a la conformación de los ayuntamientos en lo que se refiere a la cantidad de regidores, y tal como se puede apreciar, la dispersión de los datos dan como resultado un coeficiente de correlación de apenas el 0.697, índice que puede interpretarse como moderada, ciertamente, con una tendencia positiva a diferencia de lo que sucede con la variable de extensión territorial.

Cuadro 3.
Comparativo del número de Localidades por Municipio

| Municipio | Localidades |
|---------------------|-------------|
| Amealco de Bonfil | 155 |
| Arroyo Seco | 103 |
| Cadereyta de Montes | 274 |
| Colón | 191 |
| Corregidora | 214 |
| El Marqués | 378 |
| Ezequiel Montes | 201 |
| Huimilpan | 121 |
| Jalpan de Serra | 184 |
| Landa de Matamoros | 117 |
| Pedro Escobedo | 143 |
| Peñamiller | 150 |
| Pinal de Amoles | 210 |
| Querétaro | 325 |
| San Joaquín | 74 |

¹² La Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado entregó la información a la Dirección General mediante oficio número VE/1479/2011 de fecha 29 de julio de 2011.



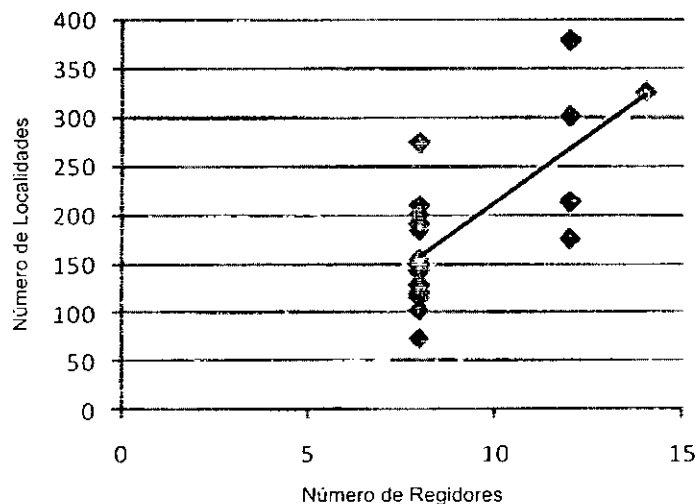
Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

| | |
|------------------|-----|
| San Juan del Río | 301 |
| Tequisquiapan | 176 |
| Tolimán | 129 |

Fuente: Construcción propia con información proporcionada por la Junta Local Ejecutiva del IFE en el estado de Querétaro.

Como ya se ha adelantado, en la gráfica que sigue se podrá observar que en aquellos municipios que cuentan con ocho regidores el número de localidades es muy variado, va desde aquellas que tienen 75 localidades hasta las que cuentan con cerca de 300. En contraste, hay municipios con un total de 12 regidores y con localidades que fluctúan entre las 176 (Tequisquiapan) y otros con cerca de 400 (El Marqués), mientras que el municipio que cuenta con el mayor número de regidores, cuenta con 325 localidades.

Gráfica 3.
Correlación entre Localidades y Número de Regidores



En conclusión suponer que aspectos que podrían considerarse específicamente geográficos pueden determinar la modificación del número de regidores, parece ser una conclusión poco acertada y conveniente, por supuesto, sobre la base aquí analizada.

En el terreno de lo que podrían considerarse como factores eminentemente demográficos y a propósito de la extensión territorial, es conveniente suponer la relación que ésta pueda tener con la densidad poblacional,¹³ al respecto como ya se había adelantado en el caso de Querétaro la población suele concentrarse en algunos municipios, evidentemente ello

¹³ Es el resultado del número de habitantes dividido entre el área donde habitan, en este caso el tamaño del municipio, indica el número de personas que viven en cada unidad de superficie, en este caso kilómetros cuadrados, por ello suele expresarse en habitantes/km²



responde a múltiples factores – históricos, económicos, sociales culturales, etcétera –, Querétaro y San Juan del Río por sí solos y según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, tienen el 57% de los 1'827,937 habitantes que se ubican en la entidad.

Cuadro 4.
Comparativo de las Densidades Poblacionales por Municipio

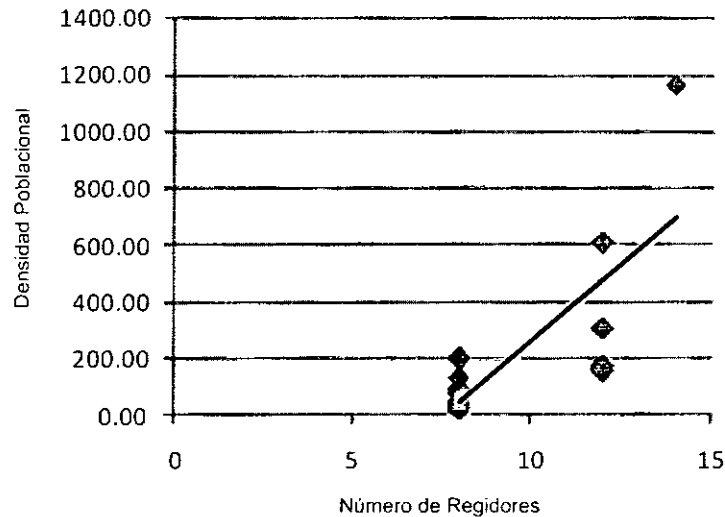
| Municipio | Habitantes/km ² |
|---------------------|----------------------------|
| Amealco de Bonfil | 87.43 |
| Arroyo Seco | 17.66 |
| Cadereyta de Montes | 47.95 |
| Colón | 72.07 |
| Corregidora | 606.32 |
| El Marqués | 154.00 |
| Ezequiel Montes | 127.81 |
| Huimilpan | 91.54 |
| Jalpan de Serra | 21.56 |
| Landa de Matamoros | 28.60 |
| Pedro Escobedo | 198.10 |
| Peñamiller | 26.54 |
| Pinal de Amoles | 38.41 |
| Querétaro | 1162.27 |
| San Joaquín | 32.13 |
| San Juan del Río | 303.38 |
| Tequisquiapan | 170.52 |
| Tolimán | 38.73 |

Fuente: Construcción propia con datos de los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y el II Censo de Población y Vivienda 2005 y del Anuario Económico 2010.

En una revisión rápida del cuadro que antecede destacan los casos de los municipios de Corregidora, Pedro Escobedo, Querétaro, San Juan del Río y Tequisquiapan como aquellos con una densidad poblacional superior a la estatal que es de: 156.40 hab./km².

Consecuentemente en la gráfica 4 se aprecia que el índice de correlación entre el número de regidores y la densidad poblacional del año 2010 es de 0.804, con una tendencia directamente proporcional, lo cual puede interpretarse como una relación significativa. Tal y como puede apreciarse la dispersión de los datos es más cercana al trazo de la línea de tendencia ideal, aunque son los caso de Tequisquiapan, con 12 regidores y de Querétaro con 14 los que marcadamente se alejan de esta lógica de relación.

Gráfica 4.
Correlación entre Densidad de Población y Número de Regidores



En razón de lo anterior, podría suponerse que a diferencia del mandato del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, acerca de considerar factores geográficos, demográficos y socioeconómicos, es más acertado lo señalado en el artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que sólo menciona el incremento poblacional para la modificación del número de regidores, más aún, ello podría explicar porque la mayoría de las entidades federativas del país (específicamente diecinueve) consideran rangos poblacionales para determinar el número de regidores que deberán conformar cada uno de sus respectivos ayuntamientos, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro 5.

Al respecto, cabe hacer un par de precisiones, la primera se refiere sin duda a la ausencia en la legislación electoral de Querétaro de parámetros poblacionales que indiquen cuál debe ser la base para modificar o no el número de regidores, más aún si como se desprende del texto del multicitado artículo 19 del ordenamiento electoral estatal, sólo se considera el incremento y no el posible decremento poblacional que sin duda se presenta. El segundo comentario tiene que ver con una cuestión más de fondo y se refiere justamente a los desequilibrios territoriales y poblacionales a que dan lugar, en ocasiones, a una marcada disparidad de asentamientos con déficit de servicios o la desproporción expresada en regiones consistentemente pobladas con deficiencia de servicios o poco pobladas con similar insuficiencia de infraestructura.

Lo anterior, sin soslayar la diferencia en la naturaleza jurídica que existe entre diputados y regidores, ello sólo como apunte, ya que en ocasiones se suele sobreestimar el dato poblacional como el factor que debiera determinar la composición de los cargos de



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

elección popular sobreponiendo el argumento de la representación que debieran ostentar y que en el caso de los regidores no necesariamente puede y debe aplicar. Quizá por ello el legislador queretano, en el caso de la Constitución Política del Estado de Querétaro, incorporó los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos, aunque sin precisar cuáles tendrían que considerarse y bajo qué criterios y en qué medida para la posible modificación de la composición de cada uno de los dieciocho ayuntamientos que conforman la entidad.

Cuadro 5.

Relación de Entidades con Parámetros Poblacionales Establecidos en los Ordenamientos Jurídicos¹⁴

| Entidad | Ordenamiento |
|------------------|--|
| Aguascalientes | Constitución Política del Estado de Aguascalientes |
| Baja California | Constitución Política del Estado de Baja California |
| Coahuila | Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza |
| Colima | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima |
| Chiapas | Constitución Política del Estado de Chiapas |
| Estado de México | Código Electoral del Estado de México |
| Guerrero | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero |
| Hidalgo | Ley Electoral del Estado de Hidalgo |
| Jalisco | Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco |
| Nayarit | Ley Electoral del Estado de Nayarit |
| Nuevo León | Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y en la Ley Electoral del Estado de Nuevo León |
| Oaxaca | Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca |
| Puebla | Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla |
| Sonora | Ley de Gobierno y de Administración Municipal del Estado de Sonora |
| Tabasco | Ley Electoral del Estado de Tabasco |
| Tamaulipas | Código Electoral para el Estado de Tamaulipas |
| Tlaxcala | Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala |
| Veracruz | Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y en la Ley del Municipio Libre de Veracruz |
| Yucatán | Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán |

¹⁴ Las fuentes utilizadas se encuentran referidas en el apartado de bibliografía.



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

Analizar los aspectos socioeconómicos y su posible impacto en la composición de los ayuntamientos en cuanto a la conformación numérica del colegiado, presenta un grado de dificultad importante, en razón de identificar cuáles podrían mantener cierta lógica en su consideración, por ello se ha optado por la utilización del Índice de Desarrollo Humano¹⁵ (IDH por sus siglas) como una medida que integra tres aspectos sustantivos en la mejora de los grupos humanos: salud, medida por la esperanza de vida; educación, utilizando como indicadores de medición lo relativo a la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación bruta; y la parte económica o de ingreso, dada por el Producto Interno Bruto (PIB, por sus siglas).

Cuadro 6.
Comparativo del Índice de Desarrollo Humano por Municipio

| Municipio | 2000 | 2005 |
|---------------------|--------|--------|
| Amealco de Bonfil | 0.6832 | 0.6774 |
| Arroyo Seco | 0.7058 | 0.691 |
| Cadereyta de Montes | 0.7103 | 0.7102 |
| Colón | 0.7065 | 0.7485 |
| Corregidora | 0.8564 | 0.8977 |
| El Marqués | 0.7324 | 0.773 |
| Ezequiel Montes | 0.7562 | 0.7776 |
| Huimilpan | 0.6853 | 0.7291 |
| Jalpan de Serra | 0.7207 | 0.7154 |
| Landa de Matamoros | 0.6635 | 0.6651 |
| Pedro Escobedo | 0.7627 | 0.7833 |
| Peñamiller | 0.7052 | 0.709 |
| Pinal de Amoles | 0.6688 | 0.6534 |
| Querétaro | 0.8589 | 0.8906 |
| San Joaquín | 0.6622 | 0.6886 |
| San Juan del Río | 0.8064 | 0.8389 |
| Tequisquiapan | 0.7856 | 0.7987 |
| Tolimán | 0.7125 | 0.710 |

Fuente: Construcción propia con datos del Anuario Económico 2010¹⁶

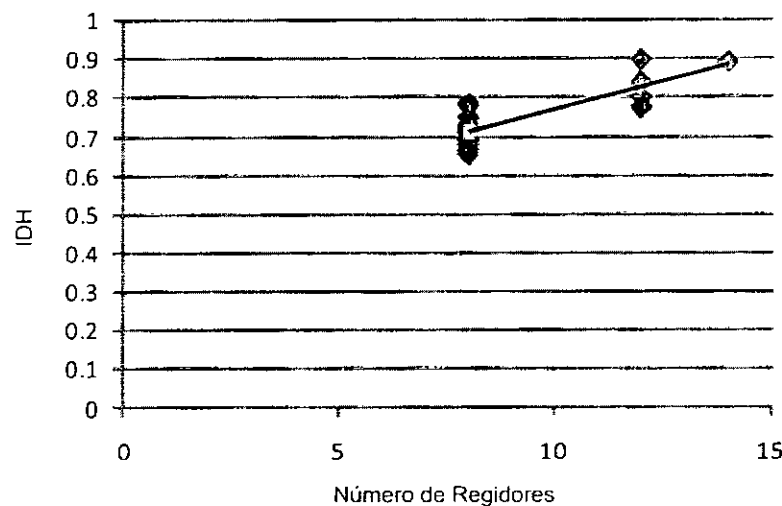
¹⁵ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador creado por el economista Mahbub ul Haq, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, por sus siglas), generado como una alternativa a las mediciones hasta entonces convencionales del desarrollo nacional, como nivel de ingresos y la tasa de crecimiento económico. El IDH, representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y consecuentemente del verdadero propósito del desarrollo que era y debería ser mejorar la vida de las personas, ofrece una medida compuesta por tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: salud, educación e ingresos.

¹⁶ Secretaría de Desarrollo Sustentable. *Op. cit.*, p. 64

En este cuadro se utilizan los IDH municipales correspondientes a los años de 2000 y 2005, aún y cuando la fuente es la misma, el Anuario Económico de 2010, no se cuenta con la información del año 2010¹⁷, pero a pesar de ello la información resulta útil para la finalidad del estudio, ya que al establecer la correlación que este indicador tiene en relación con el número de regidores se aprecia que aunque guardan un coeficiente de correlación significativo, no queda desprovisto de lo que ya se ha mencionado acerca de los desequilibrios que suelen presentar los asentamientos humanos.

En la siguiente gráfica se podrá observar el grado de concentración que tiene esta variable en relación con el número de regidores por ayuntamiento.

Gráfica 5.
Correlación entre IDH y Número de Regidores



Tal como se había adelantado el índice de relación de esta variable tiene como resultado una correlación significativa (0.831), pero que al mismo tiempo evidencia el contraste entre lo que establece la constitución política estatal y el ordenamiento electoral de la entidad, es decir, aquí puede contemplarse cómo un indicador que justamente atiende a los niveles de progreso de los grupos humanos muestra una estrecha relación entre la cantidad de regidores y el desarrollo humano de cada municipio, pero si atendemos a lo que establece la norma secundaria, sólo el incremento poblacional tendría que considerarse como elemento para suponer la modificación numérica de los ayuntamientos.

¹⁷ A partir de 2010 el PNUD, con la finalidad de mejorar el Índice de Desarrollo Humano, modificó los indicadores utilizados para medir el progreso en educación e ingresos, así como el método de agregación. En lo que respecta a la educación, los años de instrucción sustituyen a la alfabetización y la matriculación bruta se replanteó como los años esperados de instrucción. Mientras que para medir el nivel de vida, el Ingreso Nacional Bruto (INB, por sus siglas) per cápita sustituye al PIB, producto interno bruto. Además la agregación ya no se hace utilizando una media aritmética sino ahora se usa una media geométrica.



Sobre esta base, se considera que dentro de las conclusiones preliminares que es posible plantear, se distinguen dos diferentes tipos, una que evidencia el contraste sustantivo y no sólo de carácter semántico entre lo que establece la Constitución Política del Estado de Querétaro y lo que señala la legislación electoral de la entidad, y que consecuentemente podrían llevar a modificaciones de distinto talante, o modificamos sólo en razón de incrementos poblacionales o se propone una variación que busque atemperar los desequilibrios de desarrollo que presentan las diferentes demarcaciones político-administrativas del estado. La otra conclusión que puede adelantarse se refiere a que derivado de los ejercicios estadísticos hasta aquí presentados, no hay elementos suficientemente consistentes para modificar el número de regidores de cada uno de los ayuntamientos, sobre todo si se toma en cuenta la carencia de parámetros ciertos y objetivos para ubicar a un municipio o a otro en razón de su movilidad demográfica o socioeconómica, ya que como ha podido apreciarse, ésta resulta bastante diversa.

Restricción legal de la norma constitucional

Independientemente de lo expuesto en el apartado anterior, también es necesario hacer notar que el artículo 19 fracción I de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que establece los tres rangos de integración de los ayuntamientos en la entidad, restringe los alcances de la fracción III del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el cual previene la composición de dichos órganos de gobierno.

Lo anterior se afirma en virtud de que la norma legal señala textualmente lo siguiente:

“Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará:

I. Por un Presidente Municipal, un síndico y por el número de regidores que corresponda...”

Por su lado, la disposición constitucional en la parte que interesa literalmente dice:

“Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

I... y II...

III. Hasta tres Síndicos.”

Las transcripciones anteriores, hacen palpable la discordancia entre los preceptos que regulan la integración de los mismos órganos, pues mientras la norma primaria permite



que los ayuntamientos se integren hasta con tres síndicos, la norma secundaria lo limita a un solo síndico.

Es de explorado derecho que las normas constitucionales son superiores a las normas legales, pues inclusive, éstas emanan de aquéllas, por lo que deben ajustarse a su contenido; no obstante la aceptación generalizada de la jerarquía normativa, como refuerzo aludiremos a lo que consagra la Constitución Estatal al inicio del artículo 39, que reza:

“Esta Constitución es la Norma Fundamental del Estado...”

La figura de la sindicatura adquiere relevancia por el hecho que cuando menos un síndico debe ser electo directamente mediante el voto popular¹⁸ y porque tiene encomendadas tareas especializadas dentro de las funciones de los ayuntamientos, como son la representación legal y la vigilancia en el patrimonio y la cuenta pública municipales, entre otras.

El dispositivo legal en cita señala:

“Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará:

I. Por un Presidente Municipal, un síndico y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá ocho regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, habrá siete de mayoría relativa y cinco de representación proporcional y en los demás habrá cinco de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor propietario se elegirá un suplente;...”

De la norma transcrita se desprende lo siguiente:

| Municipio | Integración del Ayuntamiento | | | |
|-----------|------------------------------|----------|-----------|----|
| | Presidente Municipal | Síndicos | Regidores | |
| | | | MR | RP |
| Querétaro | 1 | 1 | 8 | 6 |

¹⁸ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, vigente hasta el 31 de marzo de 2008, establecía que las sindicaturas municipales correspondían al regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que resultara primera minoría en la elección y a los que eligiera el Ayuntamiento de entre sus regidores, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, determinó que esa disposición era inconstitucional, en virtud de que los artículos 115 fracción I y 116 fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen que los ayuntamientos están integrados por un presidente municipal, regidores y síndicos de elección popular directa, es decir, electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, por lo que su designación no debe hacerse únicamente mediante la representación proporcional ni al interior del Ayuntamiento, pues implican elecciones indirectas.



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| San Juan del Río Tequisquiapan Corregidora El Marqués | 1 | 1 | 7 | 5 |
| Amealco de Bonfil Arroyo Seco Cadereyta de Montes Colón Ezequiel Montes Huimilpan Jalpan de Serra Landa de Matamoros Pedro Escobedo Peñamiller Pinal de Amoles San Joaquín Tolimán | 1 | 1 | 5 | 3 |

Respetando los tres grupos establecidos por la ley, pues como quedó asentado en el apartado anterior del presente estudio, la relación directa de los factores demográfico, geográfico y socioeconómico, con respecto al número de regidores en cada ayuntamiento, es nula, poco significativa o moderada, pero atendiendo el margen del número de síndicos que permite la norma constitucional, resulta pertinente que el artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro en su fracción I, prevenga la posibilidad de que los ayuntamientos del estado se compongan de hasta tres síndicos.

En este contexto y a efecto de mantener un equilibrio entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional que imperan en la elección de los integrantes de los ayuntamientos, es conveniente que el aumento en el número de síndicos no signifique un incremento en el número de integrantes; pero también debe recordarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los síndicos no pueden surgir de los regidores electos exclusivamente por el principio de representación proporcional; por ende, la adición de síndicos debe restarse de los regidores de ambos principios, y en el caso de sindicatura única, debe ser de la fórmula de mayoría relativa triunfadora.

Esta pauta coincide con el criterio expuesto por el Alto Tribunal en la sentencia dictada en fecha 25 de septiembre de 2008 y recaída a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo, a través de la cual determinó que es inconstitucional la elección del síndico solamente por la vía de la representación proporcional, partiendo de las siguientes consideraciones:



Existen tres disposiciones que impiden al legislador local suprimir a los síndicos de mayoría relativa.

La primera tiene que ver con los principios rectores que informan los requisitos que deben cumplir las elecciones municipales; la segunda, es la que instituye los servidores públicos que tendrán a su cargo los ayuntamientos, así como las situaciones excepcionales que habilitan a otras personas para que suplan a los anteriores a través de una elección indirecta; y la tercera de ellas, es la instrucción del Constituyente para que las legislaturas locales permitan el acceso a los ayuntamientos de candidatos de representación proporcional. Tales preceptos, en el orden indicado, son el inciso a) de la fracción IV del artículo 116; la fracción I del artículo 115; y la fracción VIII del mismo artículo 115.

De dichos preceptos destaca la preeminencia de un modelo democrático de elección directa para los integrantes de los ayuntamientos, los cuales están a cargo de una figura unipersonal, como es la Presidencia Municipal, y de dos entidades más que pueden tener carácter plural, sindicaturas y regidurías, respecto de las cuales, debido a la posibilidad de que correspondan a más de una persona, la Constitución Federal ordena a las legislaturas locales que en su composición tengan la posibilidad de intervenir síndicos y/o regidores de representación proporcional, en aras de que los partidos políticos minoritarios tengan presencia en el gobierno municipal respectivo.

Pero lo anterior no significa que la incorporación de los síndicos y/o los regidores de las minorías anule por completo el derecho del partido político cuya planilla resultó triunfadora, por mayoría relativa, de obtener al menos una sindicatura en el ayuntamiento, ya que la existencia del principio de representación proporcional presupone que adicionalmente se asignen al órgano de gobierno del municipio otros candidatos diversos de quienes ganaron las elecciones, pues es inherente al modelo democrático en cuestión que ambos principios coexistan, sin que alguno de ellos haga inaplicable o desplace al otro, al grado de desaparecerlo.

En efecto, la fracción I del artículo 115 constitucional contiene, entre otras normas, las siguientes: *“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.”*; y *“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”*; lo cual implica que para formar parte de ese órgano colegiado es menester haber sido favorecido con el voto ciudadano depositado en las urnas para fungir como Presidente Municipal, síndico o regidor, funciones gubernamentales que si bien excepcionalmente pueden ser desempeñadas por personas diversas en virtud de una elección indirecta, nombramiento o designación, ello sólo puede acontecer cuando alguno de tales servidores públicos electos directamente estuviera imposibilitado para desempeñar el cargo.



A este respecto conviene aclarar que el párrafo segundo del artículo 115 constitucional al prever que no podrán ser electas para el periodo inmediato las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de los cargos de Presidente Municipal, síndicos o regidores, no está introduciendo, en forma implícita, una modalidad de elección indirecta que permita al legislador suprimir del sistema de elección directa de estos servidores públicos, sino solamente abre la posibilidad de que existan personas que, no habiendo sido candidatos en las elecciones, sean sin embargo llamadas a integrar el Ayuntamiento por alguna razón sumamente excepcional.

Lo anterior se confirma con la lectura del párrafo tercero de la misma fracción I, del artículo 115 constitucional, el cual sólo de manera excepcional autoriza una elección indirecta al disponer que las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, caso en el cual quienes asuman las funciones de Presidente Municipal, síndicos o regidores, ya no podrán participar en el siguiente proceso electoral para la renovación del Ayuntamiento.

Sucede lo mismo con el supuesto descrito en el último párrafo de la misma fracción, en el que se precisa que en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos, procedimiento que igualmente está catalogado como una elección indirecta, excepcionalmente autorizada, de la cual se deriva la imposibilidad de que los concejales puedan participar en las siguientes elecciones para la renovación del Ayuntamiento, ya que al haber formado parte del citado Concejo, habrán desempeñado las funciones propias del Presidente Municipal, síndicos o regidores, y ello les veda la posibilidad de postularse en el periodo inmediato a estos cargos.

Consecuentemente, no existe disposición que autorice a suplantar la elección directa del Presidente Municipal, de los síndicos o regidores del Ayuntamiento, por una elección indirecta, a menos que se trate de alguna de las causas que particularmente enumera la fracción I del artículo 115 de la Norma Fundamental, las cuales por constituir una excepción a la regla general son de aplicación estricta.

Por otra parte, es verdad que existe permisión constitucional para que a través del principio de representación proporcional el órgano de gobierno del municipio se vea democráticamente fortalecido con la inclusión de síndicos y regidores de partidos minoritarios, en términos del párrafo primero de la fracción VIII del artículo 115 constitucional.



Pero es indiscutiblemente lógico que, conforme a esta norma constitucional, la introducción de un sistema de integración del ayuntamiento mediante el principio de representación proporcional, solamente puede acometerse para que tenga aplicación respecto de los cargos de síndicos y de regidores, siempre y cuando esté prevista la existencia de dos o más de estos servidores públicos.

Por el contrario, si tales funciones respectivamente recayeran en un solo individuo, así como ocurre con la Presidencia Municipal, la aplicación del referido principio no podría materializarse, porque la votación mayoritaria relativa es la que en todo caso debe campar y tomarse en cuenta, en la medida en que la asignación de constancias de representación proporcional tendría como función equilibrar la presencia del partido mayoritario, pero no la de impedirle que, al menos, coloque a sus candidatos como síndico y regidor.

En este sentido, los principios democráticos otorgan el derecho al ciudadano y a los partidos para que el voto de aquéllos y los candidatos de éstos, tengan como resultado alcanzar las sindicaturas sin intermediaciones.

Si la norma de la Constitución Federal estatuye que la elección debe ser directa, no corresponde al legislador local cancelar la posibilidad legal de que quienes aspiren a una sindicatura primero deban ser electos regidores, pues entonces el voto de mayoría relativa carece de efectividad respecto de estos cargos del ayuntamiento, y podría ocurrir que la voluntad popular no fuera coincidente con la elección de los síndicos que hicieran los integrantes del ayuntamiento, o con el resultado que arrojaran los comicios para posicionar a un partido como primera minoría, con el consecuente derecho de éste de colocar a uno de sus regidores de representación proporcional como síndico.

Para evitar lo anterior, y brindar eficacia al sufragio de mayoría relativa, debe concluirse que son los propios ciudadanos quienes tienen el derecho, desde el momento en que comparecen a las urnas, a saber que su participación a favor de determinada fórmula o planilla, tendrá como resultado que a quienes consideren que deben desempeñarse como Presidente Municipal, síndico y regidor, accederán a tales cargos, por el sólo hecho de haber recibido en su favor la opinión de la mayoría de los votantes, pues si la totalidad de las sindicaturas quedaran a resultas de otras situaciones imprevisibles, como sería la elección interna que se haga en el ayuntamiento, o en quien recaiga el carácter de regidor de representación proporcional del partido de primera minoría, ello haría que el desempeño de ninguno de los síndicos obedeciera a una elección directa, sino a un método distinto, basado en un elemento de intermediación entre el elector y la sindicatura.

La voluntad de la ciudadanía para elegir al menos a uno de los síndicos por mayoría relativa no puede suplantarse por la de los regidores que hubieran resultado vencedores, pues con tal proceder se menoscaba la posibilidad de elección directa de las sindicaturas



municipales, para que su nombramiento dependa, bien de su condición de regidor de representación proporcional de primera minoría, o bien de que así lo haya dispuesto la mayoría de los miembros del ayuntamiento, traduciéndose en ambos casos en un método de elección indirecta, cuya inaceptable utilización, como se ha dicho, llevaría al extremo antidemocrático de que incluso la Presidencia Municipal también fuera atribuida a alguno de los regidores, bajo el pretexto de que como éstos fueron electos mediante el voto directo, la designación que se hiciera entre ellos igualmente estaría revestida de tal atributo.

Nótese también que la asignación de la sindicatura a los regidores, prácticamente coloca a esa función instituida constitucionalmente de fuente electoral directa, en la misma condición bajo la cual se nombra a otros servidores públicos del ayuntamiento, tales como el secretario, el tesorero o a los directores las distintas áreas administrativas que tienen a su cargo los servicios públicos municipales, a quienes la Constitución Federal no obliga a designar mediante sufragio popular, ya que así como ocurre con estos últimos servidores, la sindicatura no estaría al alcance de ser decidida por el voto mayoritario relativo de los electores.

Si bien resulta plausible la introducción del principio de representación proporcional y la previsión de un partido político de primera minoría, y que con tal medida se tienda a fortalecer la postura de los institutos políticos menos favorecidos con la votación, no por ello estas fuerzas electorales deben asumir en cualquier caso toda la ocupación de las sindicaturas, sino únicamente una vez que ya lo haya hecho el partido mayoritario, y cuando tal encomienda deba ser desempeñada por más de una persona, porque de otra manera se contrariaría el principio de elección directa proclamado en el artículo 115 constitucional, respecto del cargo de síndico municipal.

Conclusiones

Por la información y cálculos estadísticos expuestos, así como las circunstancias normativas y consideraciones de derecho expresadas en el cuerpo del presente estudio técnico, podemos colegir que:

- a) Los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de los municipios previstos en el artículo 35 fracción II de la Constitución Política del Estado de Querétaro, frente a los tres rangos de integración previstos en el artículo 19 fracción II inciso a) de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no guardan relación significativa con el número de regidores que integran los ayuntamientos.
- b) Para dotar de objetividad y certeza la integración de los órganos de gobierno municipal, resultaría pertinente establecer en el artículo 19 de la Ley Electoral del



Estado de Querétaro, parámetros de incremento que definan el número de regidores en cada ayuntamiento.

- c) La fracción I del artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, restringe los alcances de lo previsto en la fracción III del artículo 35 de la Constitución Política del Estado, en virtud de que limita la integración de los ayuntamientos de todos los municipios a un solo síndico, cuando pudieran ser hasta tres.
- d) Los síndicos, así como los regidores, deben elegirse mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional; no obstante, en caso de sindicaturas únicas, deben surgir de la fórmula de mayoría relativa, es decir, a través del sufragio directo de los ciudadanos, en observancia a lo que establecen los artículos 115 fracciones I y VIII y 116 fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Propuestas de reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro

En mérito de lo anterior, se propone reformar los artículos 16 segundo párrafo, 19 y 150 fracción I inciso f) de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, los cuales refieren las condiciones para el registro de candidatos, la integración de los ayuntamientos y los actos de la sesión de cómputo correspondiente, respectivamente.

A continuación se muestra una tabla con el texto actual y el texto sugerido de los dispositivos legales aludidos.

| TEXTO VIGENTE | TEXTO PROPUESTO |
|---|---|
| Artículo 16. No podrá... Se exceptúa de lo anterior, a candidatos a presidentes municipales y regidores que integren la fórmula de Ayuntamiento por el principio de mayoría relativa y regidores de representación proporcional, así como a los candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa que integren la lista de Diputados de representación proporcional. | Artículo 16. No podrá... Se exceptúa de lo anterior, a candidatos a presidentes municipales, síndicos y regidores que integren la fórmula de Ayuntamiento por el principio de mayoría relativa, sindicatura de primera minoría y regidores de representación proporcional, así como a los candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa que integren la lista de Diputados de representación proporcional. |



| | |
|--|---|
| <p>Artículo 19. Los Municipios serán...</p> <p>I. Por un Presidente Municipal, un síndico y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá ocho regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, habrá siete de mayoría relativa y cinco de representación proporcional y en los demás habrá cinco de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor propietario se elegirá un suplente; y</p> <p>II. Para determinar...</p> <p>a) Podrá ser modificado a causa del incremento de la población, dentro de los seis meses posteriores a la publicación oficial de los resultados del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de los conteos que se realizan cada cinco años; para ello, el Consejo General instruirá al Director General para que elabore un estudio técnico, para determinar la integración de los ayuntamientos.</p> | <p>Artículo 19. Los Municipios serán...</p> <p>I. Por un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que corresponda, en los siguientes términos:</p> <p>a) En el Ayuntamiento de Querétaro habrá tres síndicos, dos de la fórmula de mayoría relativa y uno al postulado como síndico de primera minoría del partido político que haya obtenido el segundo lugar en la votación; así como siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.</p> <p>b) En los ayuntamientos de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, habrá dos síndicos, uno de la fórmula de mayoría relativa y uno al postulado como síndico de primera minoría del partido político que haya obtenido el segundo lugar en la votación; así como seis regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.</p> <p>c) En los demás ayuntamientos, habrá un síndico de la fórmula de mayoría relativa, así como cinco regidores de mayoría relativa y tres regidores de representación proporcional.</p> <p>Por cada síndico y regidor propietario se elegirá un suplente.</p> <p>II. Para determinar...</p> <p>a) Podrá ser modificado a causa del incremento de la población, dentro de los seis meses posteriores a la publicación oficial de los resultados del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.</p> <p>El Consejo General instruirá al Secretario Ejecutivo para que elabore un estudio técnico, el cual considerará incrementar un regidor de mayoría relativa y uno de representación proporcional en cada municipio, conforme a lo siguiente: en el municipio de Querétaro por cada</p> |
|--|---|



Estudio técnico para determinar si se modifica la
integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

| | |
|----------------------------|---|
| b) Elaborado el estudio... | 150,000 habitantes mas; en los municipios comprendidos en el inciso b) de la fracción anterior por cada 25,000 habitantes mas; y en los municipios comprendidos en el inciso c) de la fracción anterior por cada 10,000 habitantes mas. b) Elaborado el estudio... |
|----------------------------|---|

| TEXTO VIGENTE | TEXTO INICIATIVA DE LEY IEQ | TEXTO PROPUESTO |
|---|--|--|
| <p>Artículo 150. Los cómputos y...</p> <p>I. Los cómputos atenderán...</p> <p>a) a c) ...</p> <p>f) Constarán en el acta de la sesión, los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y se hará la declaratoria de validez o nulidad de la elección correspondiente, en la elección de ayuntamientos y diputados de mayoría relativa.</p> <p>g) Se remitirán al Consejo General las actas de los cómputos parciales realizados para la elección de Gobernador, para efectos del cómputo estatal, declaratoria de validez y entrega de la constancia de mayoría; y</p> | <p>Artículo 150. Los cómputos y...</p> <p>I. Los cómputos atenderán...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>f) Tratándose de la elección de Ayuntamientos y de diputados de mayoría relativa, el Consejo procederá a realizar la declaración de validez o nulidad de la elección, verificará el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la fórmula que resultó electa, entregará las constancias de mayoría y, en su caso, de asignación de regidores por el principio de representación proporcional.</p> <p>g) Se remitirán al Consejo General las actas de los cómputos parciales realizados para la elección de Gobernador, para los efectos del cómputo estatal; y</p> | <p>Artículo 150. Los cómputos y...</p> <p>I. Los cómputos atenderán...</p> <p>a) a c) ...</p> <p>f) Tratándose de la elección de Ayuntamientos y de diputados de mayoría relativa, el Consejo procederá a realizar la declaración de validez o nulidad de la elección, verificará el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los ciudadanos electos, entregará las constancias de mayoría y, en su caso, de síndico de primera minoría y de asignación de regidores por el principio de representación proporcional.</p> <p>g) Se remitirán...</p> |

9



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

Cabe advertir que la propuesta implica una modificación a la iniciativa de ley enviada por el Instituto Electoral de Querétaro por acuerdo del Consejo General de fecha 30 de junio de 2011, específicamente en la inclusión de la figura del síndico de primera minoría en el inciso f) fracción I del artículo 150 de la Ley Electoral.

Los parámetros de incremento surgen a partir del número de habitantes en el municipio respectivo que actualmente cada regidor representa, por ello y a fin de mantener el mismo equilibrio entre los integrantes de mayoría relativa y de representación proporcional, se cuidó que los incrementos repercutan en regidores de ambos principios.

La propuesta, a pesar de modificar la integración de los ayuntamientos al aumentar en algunos casos el número de síndicos, no incrementa el número total de sus integrantes, pues como fue explicado con anterioridad, se toman de los mismos regidores que ya se tienen considerados, es decir, continúan con una integración total de dieciséis ciudadanos del municipio de Querétaro, catorce los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, y diez los del resto de los municipios, tal y como queda evidenciado en la tabla siguiente:

| Municipio | Integración del Ayuntamiento | | | |
|--|------------------------------|----------|-----------|----|
| | Presidente Municipal | Síndicos | Regidores | |
| | | | MR | RP |
| Querétaro | 1 | 3 | 7 | 5 |
| San Juan del Río Tequisquiapan Corregidora El Marqués | 1 | 2 | 6 | 5 |
| Amealco de Bonfil Arroyo Seco Cadereyta de Montes Colón Ezequiel Montes Huimilpan Jalpan de Serra Landa de Matamoros Pedro Escobedo Peñamiller Pinal de Amoles San Joaquín Tolimán | 1 | 1 | 5 | 3 |

En esta tesitura, es oportuno señalar los aspectos relevantes de las propuestas de reforma, como son:



Estudio técnico para determinar si se modifica la integración de los ayuntamientos del Estado de Querétaro

- 1.- Atiende los preceptos constitucionales establecidos en los artículos 115 fracciones I y VIII y 116 fracción IV inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al origen de elección popular de todos los integrantes del ayuntamiento, considerando en su composición los principios de mayoría relativa y representación proporcional.
- 2.- Preserva los alcances del artículo 35 fracción III de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en cuanto al número de síndicos que pueden integrar los ayuntamientos, conservando el tamaño de los colegiados al mantener el mismo número de miembros.
- 3.- Dota de objetividad y certeza el aumento del número de regidores en los ayuntamientos, al establecer parámetros de incremento basados en el crecimiento poblacional.
- 4.- Vela por el ejercicio racional del erario al evitar que el volumen de los ayuntamientos pueda incrementarse cada cinco años, puesto que suprime la elaboración del estudio técnico con base en los conteos de población quinquenales.
- 5.- Guarda la armonía del ordenamiento electoral en su conjunto, al considerar el impacto de las modificaciones en el texto legal.



Bibliografía

- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en**
<http://www.icepco.org.mx/legislacion/cippeo.pdf>
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala en**
<http://www.ietlax.org.mx/Transparencia/cipect.pdf>
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla en**
http://www.icepuebla.org.mx/prevfiles/normatividad/CIPEEP_conReformasAgt03,2009.pdf
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza en**
<http://www.iepcc.org.mx/index/pdf/transparencia/02/codigoelectoral.pdf>
- Código Electoral del Estado de México en**
http://www.icem.org.mx/d_electoral/derecho/ceem_reformado_2011.pdf
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas en**
<http://www.ictam.org.mx/pdflegislacion/codigoelectoralparaestadodetamaulipas.pdf>
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en**
<http://www.iepcjalisco.org.mx/legislacion/leyes.php>
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes en**
<http://www.ieeags.org.mx/legislacion/new/CPEA.pdf>
- Constitución Política del Estado de Baja California en** <http://www.iepcbc.org.mx/>
- Constitución Política del Estado de Chiapas en** <http://www.iepc-chiapas.org.mx/temp/CONSTITUCION.pdf>
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en**
<http://www.iev.org.mx/archivos/rcvistadiversa/librocodigo/tercero-final.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima en**
<http://www.ieccolima.org.mx/leyesestatales.htm>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en**
<http://www.ieegro.org.mx/PDFs/MarcoLegal/Const%20Politica%202010.pdf>
- Instituto Electoral de Querétaro, Legislación Electoral del Estado de Querétaro, Querétaro, 2009**
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010 en**
<http://www.censo2010.org.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2000 en**
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=14048&cc=10252&s=est>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, II Conteo de Población y Vivienda 2005 en**
http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/gencral_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv05_pt



Ley de Gobierno y de Administración Municipal del Estado de Sonora en
http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_39.pdf

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán en
<http://www.ipepac.org.mx/marco-juridico/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES%20DEL-ESTADO-DE-YUCATAN.pdf>

Ley del Municipio Libre de Veracruz en
<http://www.veracruzmunicipio.gob.mx/informacion/pdf/2leyes/LeyOrganicadeMpoLibre.pdf>

Ley Electoral del Estado de Hidalgo en <http://iechidalgo.org.mx/leyes/leyelectoral.pdf>

Ley Electoral del Estado de Nayarit en
http://icenayarit.org/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=165

Ley Electoral del Estado de Nuevo León en <http://www.cce-nl.org.mx/legislacion/documentos/leyes/leyElectoral.pdf>

Ley Electoral del Estado de Tabasco en
http://www.iepct.org.mx/docs/marco_legal/ley_electoral_tabasco.pdf

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala en <http://www.ietlax.org.mx/Transparencia/LEY%20municipal.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en
http://www.linares.gob.mx/transparencia/10_01_marco_normativo/leyes_docs/Ley_Organica_AdministracionPublicaMunicipal.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, Edición del Vigésimo Aniversario PNUD, 2010.

Ritchey, F. J., *Estadística para las Ciencias Sociales, el potencial de la imaginación estadística*, Edit. M^c Graw Hill, México, 2002

Sánchez Pérez, E., *Geografía Política*, Edit. Síntesis, España, 1992.

Secretaría de Desarrollo Sustentable, *Anuario Económico 2010*, Gobierno del Estado de Querétaro, 2010