



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Síndico Municipal, figura político-jurídica como agente de control y sanción, adversidades de la mujer en el ejercicio de esta función.

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

LIC. SONIA ROJAS LORETO

DIRIGIDO POR

DR. JUAN RICARDO JIMÉNEZ GÓMEZ

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

SEPTIEMBRE 2021



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

**Síndico Municipal, figura político-jurídica como agente de control y sanción,
adversidades de la mujer en el ejercicio de esta función.**

Opción de titulación

Tesis

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

Presenta:

Lic. Sonia Rojas Loreto

Dirigido por:

Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez

Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez

Presidente

Dr. Enrique Rabell García

Secretario

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Vocal

Dr. Gerardo Servín Aguillón

Suplente

Dr. Pedro Morales Zavala

Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
SEPTIMBRE 2021

III RESUMEN

Resulta imperioso **fortalecer** la figura del Síndico Municipal política, jurídica, económica y socialmente, como agente de control y sanción, reforzar la jerarquía de sus funciones dentro de la administración pública y del propio Ayuntamiento, **homologar** las formas de elección de las Síndicas y los Síndicos en cumplimiento a las cuotas de género sin demeritar las capacidades, aptitudes y actitudes de los aspirantes a las candidaturas, unificar las funciones que ejercen relacionadas con los presupuestos económicos y humanos asignados, estableciendo un manual de operaciones de los Síndicos Municipales, **reformando** las normas jurídicas aplicables, retomar la confianza del ciudadano en las autoridades municipales.

(Palabras clave: fortalecer, homologar, reformando)

IV SUMMARY

It is imperative to strengthen the figure of the Municipal Trustee politically, legally, economically and socially, as an agent of control and sanction, strengthen the hierarchy of its functions within the public administration and the City Council itself, counterpart of the election forms of the Trustees and Trustees in compliance with gender quotas if they demerit the capacities, aptitudes and attitudes of the candidates for candidates, unify the functions they exercise related to the economic and human budgets assigned, establishing an operations manual of the Municipal Trustees, reforming the Authorized legal norms, retake the confidence of the citizen in the municipal authorities.

(Key words: strengthen, standardize, reform)

V. DEDICATORIA

Esta tesis de grado de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, se la dedico a mi familia, mis padres, hermanos y en especial a mis hijos, pues gracias a sus consejos, palabras de aliento, y al tiempo que me han permitido robarles, es que YO crecí como persona y profesionista; han sido la base de mi formación aportando grandes virtudes a mi vida, me han ayudado a enfrentar la gran responsabilidad de ayudar a la sociedad como abogada y como servidora pública, desde un análisis jurídico hasta un cargo de elección popular en los cuales puede poner en práctica mis estudios, y a la inversa, mis experiencias situarlas en teoría para mejorar cada día.

VI. AGRADECIMIENTOS

Desde lo más profundo de mí ser quiero agradecer:

A mis **padres** por haberme formado como una persona con valores humanos y espirituales; gran parte de mis logros los he alcanzado gracias a Ustedes, a su constante apoyo y exigencia para no dejar de luchar por mis sueños y metas.

A mis **hermanos**, porque algunas veces, por mi carácter, parece que estuviéramos en una constante lucha, sin embargo la mayor parte del tiempo, nos demostramos todo el amor que nos tenemos y nos unimos para lograr nuestros objetivos. Gracias por todo el apoyo que me han brindado para seguirme preparando profesionalmente.

A mis **hijos**, quienes posiblemente no entiendan ahora mis palabras, pero para cuando las vivan y disfruten de sus propios triunfos, entenderán la razón del porque fui siempre tan exigente, o porque los invite a estudiar, a superarse, a demostrarse y demostrar siempre que pueden ser mejores, en todo, y que ello requiere esfuerzo, dedicación, sacrificios, elecciones, quiero que recuerden que son la razón por la que cada día me levante para esforzarme en el presente y por el mañana juntos, son mi principal motivación en todo, los amo hasta el infinito y más haya, todo lo que ha existido y lo que existirá con Dios, jiji algo local entre nosotros... LOS AMO.

A **Dios** por ponerme freno a estos seres amados, y ante todas las hermosas bendiciones de las que he gozado a lo largo de mi vida, por las que he llorado y por las que he reído, porque siempre ha estado a mi lado.

A mis **profesores** que durante dos años sumaron conocimientos y experiencias a mi vida profesional; ahora, en especial al Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez, que me ha guiado en este trabajo de tesis aportando grandes conocimientos que enriquecieron no solo mi proyecto, si no mi cultura general sobre lo que más me ha gustado de la administración pública.

Finalmente y no menos importante, al **Programa Titúlate de la Facultad de Derecho**, pues me abrió las puertas de una oportunidad invaluable para concluir mis estudios de posgrado, cerrando el ciclo con el reconocimiento a mis esfuerzos y al gran trabajo que realizaron los docentes en mi formación como Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal.

VII. ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

QUÉ ES UN SÍNDICO MUNICIPAL, ANTECEDENTES Y SU FUNCIONES.

1.1. ¿Por qué busco la homologación de forma de elección, presupuesto y funciones del Síndico?	9
1.2. El Ayuntamiento	10
1.2.1 La Misión del Cabildo	12
1.3. ¿Qué es un síndico municipal? Algunas definiciones	16
1.4. Síndico municipal antecedentes.	17
1.5. Los Síndicos en los textos constitucionales de Querétaro	21
1.6. Formas de gobierno en las comunidades indígenas en México	24
1.7. Síndico municipal funciones en la actualidad.	31
1.8. Reformas al artículo 115 Constitucional	32
1.9. Manual de procedimientos, sobre la función de un síndico.	36

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS DIVERSAS FORMAS DE ELECCIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL, INTERPRETACIÓN A MODO DE LA PARIDAD DE GÉNERO.

2.1. Qué inconsistencias o adversidades encontré en mi experiencia personal como Síndico Municipal	41
2.2. Qué es una cultura laboral jerarquizada sobre el hostigamiento y/o acoso político electoral.	45
2.3. Qué es cuota de género, paridad e igualdad.	47
2.3.I Las cuotas de género y la representación política femenina en México	48
2.3.II. Qué dice la Ley sobre la designación de cargos conforme a la cuota de género.	50
2.4. Noticias sobre mujeres síndicos municipales agredidas	56
2.5. Gobernación municipal en México, alcances y desafíos.	59
2.6. Síndico Municipal en la Gestión Local en el Estado de Querétaro. Qué es?	63

CAPÍTULO TERCERO

HOMOLOGACIÓN DE LA FORMA DE ELECCIÓN, PRESUPUESTO Y FUNCIONES DEL SÍNDICO MUNICIPAL.

3.1. Posicionamiento del Tesista	66
3.2. Propuesta de reforma a las leyes	74
3.3. Propuesta de protocolo para actuar y atender casos de hostigamiento y acoso político laboral	78
Conclusiones.....	81
Bibliografía	82
Anexo [anotar el nombre del documento o sentencia].....	84

INTRODUCCIÓN

A casi un año de haber concluido mi ejercicio público como Síndica Municipal en el Municipio de Querétaro en la administración 2015-2018, así como la encomienda de ser Coordinadora Nacional de Síndicos del Partido Acción Nacional (CONASIN), y Copresidenta de la Confederación Nacional de Síndicos de México (CONASIME), la cual incluye a Síndicas y Síndicos de diversos Partidos Políticos de todo el país, me sigo cuestionando lo mismo que cuando estuve en funciones “encargada de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento”, éste último considerado como **órgano colegiado** de elección popular; pues al día de hoy estoy en una aptitud de poder expresarme sobre el ser y quehacer de una Síndica Municipal y por qué considero necesaria la viabilidad de la **homologación de formas de elección en todo el país de las Síndicas y los Síndicos, así como de las funciones que ejercen, relacionadas con los presupuestos económicos y humanos asignados**, desde una perspectiva que aún en éstas fechas me tocó vivir, en relación a la paridad, equidad y cuota de género, y las limitantes políticas que conlleva el libre y adecuado ejercicio de la función de una servidora pública de elección en un cargo en el que, sólo en ley, en las más de las veces, tiene una potestad de fuerza jurídica y patrimonial, pues el orgullo machista, las condiciones políticas del momento y la falta de credibilidad en el desempeño de las mujeres en la vida pública del gobierno, y de nuevos perfiles gubernativos, limita el escalafón político, pese a haber dado buenos resultados.

De ahí la pregunta obligada de ¿por qué no establecer en todo el país una sola forma de elección, funciones y obligaciones, presupuestos económicos y humanos asignados, sin que ello genere un temor infundado sobre presuntas jerarquías en el Ayuntamiento y/o áreas de la administración pública municipal?

CAPITULO PRIMERO

QUÉ ES UN SÍNDICO MUNICIPAL, ANTECEDENTES Y SU FUNCIONES.

1.1 ¿POR QUÉ BUSCO LA HOMOLOGACIÓN EN LA FORMA DE ELECCIÓN, PRESUPUESTO Y FUNCIONES DEL SÍNDICO MUNICIPAL?

El presente trabajo de Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal, lo realice en base a mi experiencia personal en el desarrollo del cargo público de elección de Síndica Municipal en la administración 2015-2018, así como Coordinadora Nacional de Sindicas y Síndicos en dos organizaciones que trabajan para **mejorar las condiciones jurídicas, políticas y administrativas dentro de los Ayuntamientos y/o Cabildos**, por lo que considero que existe una gran oportunidad para quienes desarrollan actualmente dicho encargo, sin que estén sujetos a compadrazgos, pues el Síndico Municipal como autoridad merece tal reconocimiento y respaldo en la propia Ley para con ello retomar la confianza del ciudadano en las autoridades municipales y tenga un correcto desarrollo de sus actividades y/o funciones.

Aún y cuando mi análisis parece observado desde una perspectiva nacional, el reflejo del cambio o ajuste propuesto, va a tener resultados desde lo local en beneficio de los gobernados y de la propia autoridad, y es que como desarrollo a lo largo de mi Trabajo de Tesis, resulta necesario **homologar procedimientos** como la forma en que se elige, el presupuesto económico y humano que se le otorga, las funciones que realiza, la denominación que se le otorga, y con ello consecuentemente **fortalecer la figura político jurídica del Síndico Municipal**, y es que ante la diversidad del contenido jurídico de las leyes orgánicas municipales, encontramos que no se trabaja sobre el mismo objetivo que le dio origen a la figura desde la antigua Roma, y que en algunos supuestos ni se puede trabajar por la falta de respaldo jurídico o político; dos conceptos que

desafortunadamente esteremos leyendo constantemente en la misma cuartilla pues es lo que más me preocupa robustecer.

Y al encontrar un punto equilibrado entre estos procedimientos es que considero que pueda realizar de manera eficiente y acorde la función del Síndico Municipal como procurador de los intereses del Municipio, del Ayuntamiento como órgano de gobierno y los Ciudadanos.

1.2 EL AYUNTAMIENTO

“En Querétaro hubo ayuntamiento español desde 1655.^[1] Para los indios, el cabildo había existido ya desde el siglo XVI, pero ambas instituciones marchaban en vías paralelas, de acuerdo al ideal de separación de las <p. 21> dos repúblicas. Para finales del siglo XVIII no habían variado la conformación ni los perfiles del cabildo de la ciudad de Santiago de Querétaro. Los cargos eran venales, vendibles y renunciables por sus poseedores, perpetuos y honoríficos.

Las posiciones del gobierno municipal eran controladas por una oligarquía local que se distinguía por sus actividades agropecuarias y fabriles.^[2] Este patriciado urbano representaba a una élite social con fuertes relaciones comerciales y familiares entre sí.

Los cargos del ayuntamiento en el periodo 1787-1821 fueron: 12 regidores perpetuos —entre los cuales había cuatro de privilegio, que eran el alférez real, encargado de portar el pendón real y hacer la proclamación de los monarcas; alguacil mayor, o jefe de seguridad pública; alcalde provincial de la Hermandad, y depositario general—.Además había tres regidores supernumerarios, electos por el cabildo, a uno de los cuales se le nombraba **síndico personero del común**.^[3]

Los regidores se distribuían las comisiones que correspondían a los ramos de la competencia del cabildo. Los así nombrados recibían el nombre de

diputados. Los había de fiestas, de aguas, de obras, de abastos, instrucción pública, de panaderías, de obrajes, de policía. La misión del procurador del común, de vigencia anual, era representar la acción del público en los cabildos. Su titular debía pagar el derecho de *media annata* tanto por lo honorífico del cargo como por los emolumentos que tocaban a dicho destino. El cabildo elegía al procurador, el cual podía ser regidor o republicano. ^[4] Este cuerpo de curiales era auxiliado por un escribano, encargado de llevar los libros y documentos de la corporación.

En el rubro judicial, desde la creación del cabildo hubo dos alcaldes ordinarios, uno de los cuales debía ser regidor y llevaba el título de alcalde ordinario de primer voto o de primera elección; el otro juez municipal era un vecino, también distinguido por nacimiento y fortuna, que llevaba el nombre de alcalde ordinario de segundo voto o de segunda elección. La jurisdicción de estos jueces era del mismo nivel que la del corregidor, y de <p. 22> sus fallos se podía recurrir a la Real Audiencia de México. En este ramo no había jerarquía de por medio entre ellos y el juez real del distrito. Otros dependientes del ayuntamiento eran el alcaide de cárceles, los bedeles, el portero y el fiel contraste o veedor.

El cabildo sesionaba semanalmente los lunes. Generalmente el corregidor presidía; en su defecto lo hacía el regidor decano. Los asuntos que se trataban primero eran los informes de las comisiones y los temas que habían quedado pendientes en la sesión anterior.

La Constitución de Cádiz disponía en su artículo 315 que los ayuntamientos se renovaran anualmente por mitad. Era ésta una disposición que tenía como propósito conservar la experiencia de los curiales del año anterior para que los nuevos aprendieran el oficio, y de esta manera evitar el arribo de todo un cuerpo de improvisados funcionarios. Esta norma jurídica fue mandada observar por las autoridades del Imperio, pero el Congreso constituyente mexicano, mediante su decreto del 19 de noviembre de 1823, suspendió aquel sabio

precepto. Incluso a un ayuntamiento tan lejano de la capital de la Provincia llegó la comunicación respectiva, lo que es una prueba de la circulación de la normatividad y de las órdenes gubernamentales.” [5]

1.2.1 LA MISIÓN DEL CABILDO

Debemos partir por endentecer que el Cabildo es el Órgano máximo de autoridad en el Municipio, al que le corresponde la definición de las políticas de la Administración Pública, referente a leyes y reglamentos aplicables al Municipio.

De ahí que las funciones de éste van desde pretender generar un buen gobierno para la comunidad, controlar el presupuesto y el correcto abastecimiento de los servicios y las obras públicas, actualmente con las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la persecución de la delincuencia y la administración de la justicia local.

Los historiadores señalan que los cabildos fueron corporaciones municipales creadas en Canarias y posteriormente en las Indias, América y las Filipinas por el Imperio Español para la administración de las ciudades. El término cabildo proviene del latín **capitulum** a la cabeza y ha sido reconocido también bajo la denominación de ayuntamiento o concejo (*concellium*), siendo el representante legal de la ciudad o villa. De la biografía que se ha dedicado a analizar esta forma de organización de gobierno, señala que fueron constituidas como un eficaz mecanismo de representación de las élites locales frente a la burocracia real.

El origen del cabildo indiano corresponde a cuando se fundaba una ciudad, donde el fundador designaba entre los soldados que lo habían acompañado como regidores y alcaldes.[6] Ante la crisis económica que vivía la corona Española, el rey tomo medidas desesperadas como la venta de los cargos públicos, de ahí que los regidores se conocieron en el siglo XVII como “regidores perpetuos”. [7]

Ya desde esta época podemos apreciar en la literatura que existía una presunción de que los asuntos locales no tenían relevancia por lo que los gobernadores dejaron de ser partícipes directos de éstos, salvo cuando se trataba de imponer su autoridad de manera arbitraria al vetar alguno de los candidatos electos por la autoridad local.

Con el paso del tiempo y la pérdida de la intervención de la corona en los asuntos de la Nueva España, la conformación de los cabildos tuvo un giro importante a lo eliminarse la venta de los cargos públicos siendo reemplazados por elecciones, buscando con ello combatir o reducir la corrupción. A estas modificaciones se les conoció como Reformas Borbónicas, que no fueron otra cosa que una sencilla limitación a los requerimientos de la corona en el territorio colonial permitiendo el crecimiento de los poderes locales, tales como la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, que buscaba controlar las finanzas de los cabildos, así como la supervisión y aprobación de las cuentas anuales. De lo anterior podemos apreciar indicios de Cabildos con mayores márgenes de autonomía y consolidación en sus atribuciones ^[8]

Con el comienzo de las revoluciones independentistas en toda América, los pueblos recurrieron al cabildo abierto, recabando así la opinión y participación de los vecinos. Con los ajustes que estaban sufriendo los cabildos se alcanzó la conformación de un gobierno local que dejó de ser nombrado por el gobierno central dando inicio al federalismo, sin embargo poco a poco fueron perdiendo fuerza en el área judicial y legislativa para quedar únicamente con la facultad ejecutiva.

A finales del período de soberanía española, los cabildos estaban integrados por varios “regidores”, dos “alcaldes ordinarios”, el “alférez real” y el “alguacil mayor” como cargos electivos, y por otro lado los que eran permanentes

del cabildo como el “fiel ejecutor”, el “procurador”, el “escribano”, el “mayordomo”, el “depositario”, por mencionar algunos.

De este modo podemos señalar que los “regidores” formaban el llamado “*regimiento*” pues gobernaban y controlaban la vida del cabildo y cada uno con funciones acorde al lugar de elección, el primero ocupaba el cargo de “alférez”, el segundo “defensor de menores”, el siguiente “defensor de los pobres”, y el resto compartía el cargo de “fiel ejecutor”, pues el número de regidores variaba según la importancia de las ciudades, así las cabezas de los virreinos tenían derecho a 12 regidores, las capitales de provincia 8, las ciudades subalternas 6, las villas, de categoría inferior a las ciudades, 4 regidores, y a éstos se les denominaba “medios cabildos”

Por su parte los alcaldes eran elegidos por los regidores el primer día de enero de cada año, destacando que eran denominados “alcaldes de primero y segundo voto”, y tenían como principal función la autoridad judicial sobre juicios de primera instancia, el de primer voto resolvía juicios criminales y el segundo era juez de menores; ambos se ocupaban de pleitos comunes. De este modo los alcaldes ordinarios dirigían la vida de la ciudad, presidían el Cabildo y eran la primera autoridad municipal.

Por su parte el Alférez real era quien comandaba las milicias hasta que se pasó dicha facultad a oficiales profesionales y permanentes.

El alguacil mayor, estaba encargado de hacer cumplir los acuerdos de cabildo, era responsable de arrestar a los delincuentes, dada la naturaleza de sus actividades de vigilancia, era el único que podía ingresar al edificio del Cabildo con armas, incluso durante las Sesiones.

El fiel ejecutor por su parte, estaba encargado de abastecer a la ciudad, asear y ornamentar la ciudad, fijar precios y controlar las pesas, medidas y monedas que utilizaban los comerciantes.

El procurador o **Síndico** Procurador General, o Personero del Común, era el representante legal del municipio, nombrado por los regidores de manera anual, se encargaba de recibir y examinar las peticiones de los vecinos, teniendo la facultad de hacerlo del conocimiento del Cabildo, tenía la obligación de intervenir en todos los casos de venta, composición y repartimiento de tierras y solares.

El escribano real llevaba el libro de los Acuerdos del Cabildo, tanto de las resoluciones políticas como de las sentencias judiciales; igualmente llevaba un control de los depósitos que se hicieran, en algunas ocasiones hacía las funciones de notario de los convenios particulares.

Tenemos que recordar que los Cabildos originalmente tenían tres tipos de atribuciones: judiciales, administrativas y políticas.

“El cabildo se veía a sí mismo como una corporación cuya misión era la defensa de los habitantes frente a cualquier asechanza que pusiera en riesgo su integridad física o espiritual. En una representación dirigida al virrey en 1787 el procurador de la ciudad expresaba:

Su objeto es el bien de aquellas gentes en que precisamente se hallan innumerables infelices. Todos están a la sombra de aquel Ilustre Cuerpo, único conducto por donde en su caso deben dirigir a Vuestra Excelencia sus clamores; y por lo mismo se mostraría el ayuntamiento indolentísimo si hecho mármol dejara de representar (para evitarlos) los males que tema, y que por donde quiera le amenacen... [9] “ <p. 23>

1.3 QUÉ ES UN SÍNDICO MUNICIPAL. ALGUNAS DEFINICIONES.

La palabra Síndico, proviene de las raíces griegas Syn (con) y Dike (justicia). Algunos autores atribuyen su origen al francés medieval Syndicus que significa: delegado de una sociedad.

El síndico es una persona elegida por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses. Como tal, tiene diferentes acepciones en diferentes ramas del Derecho.

En todo caso, el trabajo del Síndico suele consistir en fiscalizar el funcionamiento de una entidad con el fin de proteger los intereses de sus representados.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la palabra Síndico proviene del latín *syndicus*, y ésta, a su vez, de la palabra griega *justicia*, cuya definición es la de “hombre elegido por una comunidad o corporación para cuidar sus intereses”.

De igual manera, encontramos que lo definen como el que procura, representa, defiende y promueve los intereses municipales, vigilando la correcta aplicación del presupuesto, patrimonio municipal y la entrega de la cuenta pública anual y mensual ante los entes correspondientes, asistiendo a las sesiones de cabildo y participando en las discusiones con voz y voto.

1.4 SINDICO MUNICIPAL. ANTECEDENTES.

No quiero adentrarme demasiado a los antecedentes, porque lo que me interesa es conocer y discutir sobre la función actual del Síndico Municipal y las características político-sociales-económicas que lo rodean.

Por ello solo daremos un breve recorrido a su origen, de la siguiente manera.

En la China de la dinastía *Hun* contribuyó en la responsabilidad de los particulares un órgano funcional de nombre *Yan* que se encargaba de recibir todo tipo de denuncias de carácter administrativo por el trato injusto de los funcionarios.

En Persia, *O Olho de Rei* (el ojo del rey), encargado personal de la autoridad real, ya que tenía bajo su responsabilidad la satisfacción de los asuntos entre particulares.

En la *res publica* romana y en el Imperio existía un grupo de personas que formaban la curia municipal, pero además, un cargo adicional con el nombre de *defensor civitatis*. En la integración de la curia como órgano político-administrativo, el *defensor civitatis*, era un magistrado de elección popular, encargado de la defensa de los particulares, contra los excesos de la curia, del municipio y de los funcionarios imperiales.

La figura del *defensor civitatis*, atendía las situaciones que se vivían en la provincia romana. El motivo más importante del abuso del poder se reflejó en las recaudaciones de impuestos a los pobladores de las provincias imperiales, y por esa razón el *defensor civitatis*, se convirtió, desde el momento de su constitución, en un órgano de defensa contra el menoscabo de derechos que con frecuencia cometían los poderes recaudatorios de los funcionarios imperiales.

En México, el llamado ayuntamiento se erigió como el órgano de gobierno local durante el periodo de la Cristiandad ibérica, donde un conjunto de estratos sociales privilegiados y miembros de las ciudades libres se comenzaron a reunir para tomar decisiones de carácter político.

Alfonso XI, sobresaliente en el manejo de los intereses reales, fue un monarca cuyo periodo de reino fue de tremenda convulsión política por los conflictos sociales ente los sectores de la nobleza.

El rey pasó de nombra a un número proporcional de representantes con base en el común de los vecinos, a un nuevo sistema electivo en función de su brazo jurisdiccional. Esta situación provocó que el acceso a la cámara que reunía a la antigua nobleza se viera despojada por la nueva política institucional.

El comienzo de la Edad Moderna, el corregidor representó al rey en el gobierno de la ciudad y tuvo omnímodos poderes en las materias de justicia y administración.

En el Derecho Prehispánico, podemos señalar que en las Indias destacaba la organización socio política llamada *calpulli*, que no era otra cosa más que la organización política, social y jurídica.

La organización social descansaba sobre la base de una división entre dos clases sociales: la dirigente, *pipiltin*, y la gran masa trabajadora, llamada *macehualtin*. Por debajo de éstos, estaban los *tlatlacotin*, especie de esclavos aunque no exactamente, los *mamaltin* o cautivos de guerra, y los *teccaleque* algo así como los siervos de la gleba.

Al parecer, el *calpulli* suponía un vínculo comunitario por las raíces de procedencia, es decir que el contar con un origen similar entre las personas que habitaban estos pequeños asentamientos les confería inevitablemente unos vínculos muy fuertes, por la organización política piramidal.

Desde la fundación de la ciudad de Veracruz, el órgano de gobierno de las nacientes ciudades de la Nueva España fue el cabildo.

En América se había creado la organización gubernamental con los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, tenientes, alguaciles, entre otros, todos al estilo de cargos provistos por la Corona; pero también fue muy evidente el cambio, paulatino, que provocaron que éstas figuras pasaran de depender directamente del monarca a guardar una filiación cada vez más evidente con respecto a los intereses de los criollos.

La figura del *procurador general* fue cardinal en la evolución del *síndico*.

Con la irrupción de la dinastía Borbón se empezó a consolidar en la Monarquía hispánica una cierta centralización de corte afrancesada. La implantación del *síndico* en el organigrama institucional local provocó un solapamiento con el ya detallado oficio de regidor, consignatario también de evitar excesos, abusos, vejaciones e intereses entre los componentes de la oligarquía.

Estos defensores públicos del ayuntamiento se bifurcaron en dos: por un lado el *síndico procurador general*, encargado del control sobre el aparato fiscal, y por otro, el *síndico personero del común*.

La elección de los diputados y *personero del común* se debía realizar entre la totalidad del pueblo, contribuyentes y secular que estaba conformado por barrios y parroquias, sin que se entrometiera en dicha decisión el propio ayuntamiento. El *síndico procurador general*, era un puesto creado por el rey sin ser perpetuo, y diferenciado del *procurador del común* por el sustrato electivo ciudadano al cual estaba sujeto.

En el virreinato de la Nueva España el *síndico procurador* se encargó de resolver los asuntos fiscales que atañían a las villas y a las comunidades de indios; mientras que el *síndico personero del común*, se ajustó en los territorios mesoamericanos. [15]

El Síndico aparece en la legislación mexicana con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz por Hernán Cortés en 1519, donde se estableció la primera organización municipal de la Nueva España, en la que se integraron los alcaldes auxiliares, el alcalde general, regidores, el procurador (síndico), alguacil y otros oficios considerados para el cumplimiento del Cabildo, como órgano de gobierno.

Como era de esperarse, durante y después de la conquista, la integración de los ayuntamientos se dio a razón de la relevancia de cada comunidad, lo que requería o no que contarán con departamentos administrativos que les auxiliaran en el desempeño de las funciones inherentes al municipio, entre los que destaca desde luego el procurador general (síndico).

Así, los autores señalan que el procurador general era el encargado de cuidar los intereses del municipio, vigilando con mucho cuidado los ingresos y egresos, y también era el defensor de los derechos de los ciudadanos, aún en contra del propio Cabildo; todo lo que atañera al bien común, lo que lo llevó a posicionarse como el síndico-procurador-ombudsman.

Fue en la Constitución de Cádiz de 1812, donde por primera vez apareció con el nombre de Procurador Síndico, la figura que nos ocupa en estudio en el presente trabajo de tesis, considerándolo como integrante del Ayuntamiento, dándole esa fuerza legal que merece.

No se observan cambios relativos a la integración de los Ayuntamientos en posteriores reformas a las Constituciones de 1824 a 1865, menos aún en lo particular al Síndico, sin embargo en la Constitución Federal de 1824, su numeral 25 hace referencia a que cada Legislatura Local podrá organizarse provisionalmente en cuanto a su gobierno interior y mientras lo realizaban, se acatarían las leyes escritas hasta ese momento teniéndoles como vigentes y válidas. Lo que les llevó a concluir que los ayuntamientos seguían con la misma integración y funcionamiento que en la Constitución de Cádiz.

Fue hasta el constituyente de 1917 que en sus debates logró insertar al municipio como libre, en su política y economía, no obstante dejó a las leyes locales todo lo relativo a la integración y funcionamiento de los ayuntamientos; de ahí que tenemos y luchamos con esta gran variedad de forma de elección-designación, presupuesto humano-económico, facultades y autoridad en general.

1.5 LOS SÍNDICOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE QUERÉTARO

	Constitución	Cómo regulaba el ayuntamiento	Integrantes del Ayuntamiento	Cuántos síndicos y quien los nombraba	Funciones de los Síndicos Municipales	Requisitos para ser síndico	Hubo
1.	Constitución de 1812 Constitución Política de la Monarquía Estapola	Se denominaba gobierno interior de las provincias y de los pueblos a cargo de los Ayuntamientos	Alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político	Una ley (particular) designaba el número de individuos de casa clase. Los nombraba el pueblo por elección.	Dentro del ayuntamiento no especifica	<ul style="list-style-type: none"> a) Ser ciudadano b) En ejercicio de sus derechos c) Mayor de 21 años d) Cuando menos cinco años de vecindad y residencia en el pueblo e) Y lo que determinen las demás leyes f) No haber sido nombrado por el rey como empleado publico 	Si
2.	Constitución de 1825	Se denominaba gobierno económica-	Por Jueces de Paz, Regidores y Síndicos	Una ley (particular) designaba el número	Dentro del ayuntamiento no especifica	<ul style="list-style-type: none"> a) Ser ciudadano b) En ejercicio de sus 	Si

		político de los pueblos a cargo de un Ayuntamiento		de individuos de casa clase.		derechos c) Edad de 30 años cumplidos d) 4 años de vecindad en el pueblo que lo eligió. e) No podrá escusarse. f) No podrá ser eclesiásticos.	
3.	Constitución de 1833	Se denominaba gobierno económica-político de los pueblos a cargo de un Ayuntamiento	Por alcaldes constitucionales, Regidores y Procuradores Síndicos	Una ley (particular) designaba el número de individuos de casa clase.	Dentro del ayuntamiento no especifica	a) Ser ciudadano b) En ejercicio de sus derechos c) Edad de 25 años cumplidos d) 2 años de vecindad en el pueblo que lo eligió.	Si
4.	Constitución de 1869	Se denominó municipalidad a cargo de un Ayuntamiento	Por Regidores El presidente del ayuntamiento era electo por los colegios electorales de la municipalidad.	Basados en un censo, nombrados uno por cada dos mil habitantes, y si resultaba par, se nombraba un tercero. Pero si se excede de treinta mil habitantes se nombraban 15, si no	No había	a) Ser ciudadano queretano b) En ejercicio de sus derechos c) Edad de 21 años cumplidos 2 años de vecindad en el pueblo que lo eligió.	En artículo transitorio 4º señala que cesara n las funciones de los síndicos.

				bajaba de diez mil, serían cinco			
5.	Constitución de 1879	Se denominó municipalidad a cargo de un Ayuntamiento	Por Regidores El presidente del ayuntamiento era electo por los colegios electorales de la municipalidad.	En base a un censo, se nombraba uno por cada dos mil habitantes, y si resultaba par, se nombraba un tercero. Pero si se excede de treinta mil habitantes se nombraban 15, si no bajaba de diez mil, serían cinco	Representar a los ayuntamientos en lo judicial	a) Ser ciudadano queretano b) En ejercicio de sus derechos c) 21 años cumplidos d) Vecino de la municipalidad que corresponda. e) No renunciable si no por causa justificada y grave, informando al Ayuntamiento y calificada por el Congreso. f) Saber leer y escribir	Si
6.	Constitución de 1917	Se denominó municipio a cargo de un Ayuntamiento	Presidente municipal y número de regidores que determine la propia constitución. Dentro de los regidores se elige a uno para ser el Procurador municipal El presidente del	Por elección directa del pueblo.	Representar a los ayuntamientos en lo judicial. Denunciar sobre las faltas que cometan los miembros del ayuntamiento y que ofendan a la sociedad conforme a las leyes civiles y penales	A) Ser ciudadano de la republica B) En ejercicio de sus derechos civiles y políticos C) Edad de 21 años cumplidos D) Vecino de la municipalidad que corresponda. E) Saber leer y escribir F) No ser ministro de ninguna religión o secta.	Si

			ayuntamiento era electo por los colegios electorales de la municipalidad.			G) Tener modo honesto de vivir H) No desempeñar ningún cargo público, no pertenecer al ejercito permanente ni tener mando en las fuerzas en el municipio, a menos que previamente se separe del cargo o empleo.	
--	--	--	---	--	--	--	--

1.6 FORMAS DE GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

Sabemos que uno de los desafíos en el establecimiento de Gobiernos Autónomos, es la relación que los Gobiernos Indígenas establecen con los gobiernos locales, estatales o nacionales, y el grado de autonomía o dependencia que requieran.

El Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, realizó una investigación sobre las formas de gobierno de los pueblos indígenas con el objetivo de ofrecernos una serie de elementos para entender mejor la manera en que estas comunidades conciben sus autoridades.

Así tenemos que el Mtro. Carlos Tello Díaz, quien fue un colaborador dentro dicha investigación, nos hace en reflexionar sobre el hecho que antiguamente, las autoridades indígenas respondían a su “calpulli” o barrio, que cada uno de éstos tenía su propio gobierno y era más o menos independiente de los demás barrios. Los ancianos reunidos en consejo, autoridad suprema, eran los encargados de nombrar a los funcionarios responsables de llevar a cabo sus instrucciones en la comunidad, el consejo elegían: al “tlatoani” (el que habla), que lo reconoceríamos

como el gobernador del grupo indígena; al “tlacatecuhtli” (el jefe de los hombres), encargado de los menesteres militares.

El mismo trabajo de investigación del INE (en esa época IFE), refiere que con la conquista a los indígenas no se les permitió el acceso a los puestos directivos de la Colonia, se les concedió un gobierno local semiautónomo: el ayuntamiento, teniendo a la cabeza el corregidor, que no era otra persona que una autoridad española nombrada con la anuencia y el apoyo de las autoridades españolas. El puesto de cacique, que cabe señalar era hereditario.

Con la guerra de Independencia, no hubo mejorías, pues significó solo un cambio para el mal en la vida de las comunidades, puesto que las Leyes de Indias, que los habían protegido durante la Colonia, fueron abolidas, de tal suerte que ahora todos los habitantes de la antigua Nueva España eran considerados ciudadanos, lo que para los pueblos indígenas significó que todos eran iguales y por tanto no podían tener un sector de población con leyes particulares y/o especiales o privadas; lucharon por conservar el derecho a gobernarse a sí mismos de acuerdo a sus tradiciones pero no fueron propiamente escuchados.

Dicho ensayo de investigación habla sobre 12 casos concretos de pueblos indígenas, nosotros referiremos solo 6, dentro de los cuales observamos características muy significativas, como que unos aceptan las autoridades mixtas, tradicionales y las reconocidas por el estado, en algunas destaca la participación de la mujer y en otras no tanto; así como que para algunos la autoridad tiene una doble potestad, tanto en el ámbito civil como en el religioso; de igual manera que para las comunidades el formar parte de la autoridad implica una enorme responsabilidad porque la encomienda es realmente honorable, es decir no recibir un salario y en algunos supuestos no pueden ni siquiera trabajar sus tierras, pues lo principal es atender las necesidades de la comunidad.

Ejemplo de lo anterior, en términos de la citada investigación titulada “Usos y Costumbres en Comunidades Indígenas y Procesos Políticos Electorales”, tenemos a los:

A) *Tarahumaras*, o rarámuris que habitan en las montañas del sudoeste de Chihuahua, están sujetos a dos tipos de autoridades: las consuetudinarias y las constitucionales, de las primeras existen tres tipos: las políticas, religiosas y eventuales. Por un lado las autoridades políticas son electas por consenso, su función es la resolución de los conflictos en la comunidad. Las autoridades religiosas por su parte, constituyen una autoridad por la vía de los hechos, acumulando prestigio con el paso del tiempo, y su función es casar, curar e interpretar los sueños. Finalmente las autoridades eventuales, son eso, electas para asuntos especiales, como cantar y repartir la bebida y empezar los bailes.

La mayor jerarquía en esta estructura la ocupa el “siríame” o gobernador, que es elegido por consenso y de manera pública, por hombres y mujeres, en una asamblea que tiene lugar generalmente en Semana Santa, en él está concentrada la autoridad civil y la religiosa.

El cargo de siríame es casi siempre ocupado por un hombre, aunque no hay una regla que excluya a la mujer, tiene muchas obligaciones con el propósito de mantener el orden social y la convivencia armónica. Su encargo puede durar el tiempo que quiera, mientras la comunidad esté de acuerdo, aunque la tendencia es que dure tres años, para coincidir así con los tiempos de las autoridades constitucionales, cuando renuncia al poder, todas las demás autoridades cambian, pues depende de él.

Bajo el siríame se encuentran dos autoridades más: el “warula” (o teniente) y los “sontasi” (o soldados).

B) *Los Yaquis*. Habitan las llanuras del sur del estado de Sonora. La organización política es más sencilla. Cada uno de los 8 pueblos tienen un “cobanáhua” o gobernador, elegido por un año por los hombres y mujeres de su comunidad, las mujeres tiene voz y voto, pero no pueden ser electas a cargos públicos.

Junto con el gobernador se nombran cuatro ayudantes, designados con el nombre de segundo, tercero, cuarto y quinto gobernador. Forman una especie de gabinete sin cartera; constituyen también una especie de corte con jurisdicción en asuntos civiles y criminales.

Los gobernadores no pueden recibir salario alguno durante el año que ejercen su autoridad, tampoco pueden ocuparse de sus quehaceres en el campo, pues deben dedicarse todo su tiempo a velar por la comunidad.

También es importante que los hombres mayores de 14 años forman parte del ejército yaqui como una obligación, conservan vínculos con los apaches, no reconocen otro Estado que el suyo, se consideran una nación autónoma, aunque aceptas algunas injerencias de la República Mexicana, y defienden su autonomía literalmente con las armas.

C) *Los tzeltales-tzotziles*. Habitan en las montañas del centro y del este del estado de Chiapas. La célula elemental de estos grupos es la “familia”. Varias familias forman un “linaje”, el cual a su vez se asienta en un territorio particular conocido como “paraje”. Varios parajes forman un “barrio”, y varios barrios forma una “comunidad”. los *tzeltales-tzotziles* conservan sus propias autoridades y las distinguen radicalmente de las que son impuestas desde fuera.

La autoridad de una comunidad son los “principales”, electos entre los principales de cada paraje, es necesario tener ante todo buen prestigio y años de trabajo y de servicio a la comunidad, así como también poderes mágicos para

tener contacto con lo sobrenatural, debido a que los cargos de los principales son de carácter sagrado y por ello son necesariamente ancianos.

El “katinab” o principal de principales es electo por los principales de cada barrio y dura toda la vida en ese encargo. Interviene en todos los asuntos de la comunidad, religiosos y profanos, igualmente resuelve las desavenencias entre los miembros de la comunidad.

Cada barrio o “calpul” tiene sus autoridades, que son designadas por las autoridades anteriores. Algunas son religiosas, otras políticas. El gobernador, el síndico y el alcalde llevan a cabo las tareas políticas (tienen que resolver los conflictos que se presentan entre los miembros del paraje, organizar a las familias para el trabajo cooperativo velar por que todo esté bien en los mercados dominicales. Los regidores, en cambio, llevan a cabo áreas policiales, tiene que realizar trabajos de gendarmería. Los mayordomos, por último, llevan a cabo tareas religiosas.

Todos estos cargos, necesarios para llegar a la dignidad suprema, son temporales, duran un año. Las autoridades normalmente son electas para sustituir a las anteriores en la noche del 31 de diciembre.

D) *Los tarascos.* Habitan el noreste del estado de Michoacán. El gobierno municipal en las zonas habitadas por los tarascos está integrado bajo los patronos que rigen la vida política y administrativa de la cultura nacional. Lo forman el presidente municipal, el síndico, los regidores, el secretario, el tesorero, el juez y el comandante de la policía. Todos ellos reciben un salario. La organización política de los tarascos no incluye a la mujer en los cargos de mando, más bien tiene una enorme influencia en la vida económica y social de la comunidad.

E) *Los huicholes*. Habitan en el noroeste de Jalisco y en el este de Nayarit. Cuentan con autoridades mixtas. Su elección y su función siguen estado determinadas por las normas tradicionales de los huicholes, pero han sido al mismo tiempo avaladas por el Estado nacional.

El gobernador o “tatohuani”, es la principal autoridad. Es electo cada año, no por la comunidad entera, sin por los gobernadores anteriores y por los sabios ancianos de la comunidad “los kawiteros”.

Le sigue en importancia el alcalde o “artkariti”, en tercer lugar, el capitán o “kapitani”. Su principal función es dirigir la policía de la comunidad.

Junto a estas autoridades civiles, se encuentran las autoridades propiamente religiosas, destacan los mayordomos que se encargan del cuidado de la imagen del santo que la comunidad les encomendó. Los sacerdotes cantadores o “marakame”, cantan las leyendas que describen la vida de los dioses durante las fiestas patronales y durante los rituales religiosos con el consumo del peyote. [16]

En general, las autoridades de los pueblos indígenas son designadas en un ámbito que no es secreto, sino público, son elegidas por un voto que no es nominal, sino comunitario. Son retribuidas durante su gestión, no con dinero, sino con prestigio; sus cargos son ocupados, no por mujeres, sino por hombres, sus actividades incluyen y mezclan, lo religioso con lo profano, salvo los tarascos, quienes pagan a sus autoridades con dinero, las eligen de manera nominal y les atribuyen exclusivamente funciones políticas y administrativas, no religiosas.

En el 2018 los mexicanos vivimos un proceso electoral en el que no sólo sucedieron cambios en los partidos tradicionales que ocuparán los puestos políticos de la administración federal, si no que en el tema de los gobiernos indígenas, observamos que el municipio de Ayutla de los Libres, en Guerrero, el 15 de julio concluyó los comicios electorales, por un acuerdo entre autoridades

estatales y representantes de las 140 comunidades que componen dicha demarcación, del cual tuvieron como resultado una nueva forma de gobierno con una asamblea como máxima autoridad y de la cual se desprenden tanto el Concejo de Gobierno como el Concejo de Seguridad; la asamblea estará compuesta por 280 representantes titulares –140 hombres y 140 mujeres (más 280 suplentes)— es la máxima autoridad.

Se dice que de esta forma, el municipio de Ayutla de los Libres, se convierte en el primer ejemplo de gobierno en Guerrero, sustentado en la libre autodeterminación de los pueblos indígenas mediante mecanismos jurídicos a favor de la autonomía política de los pueblos originarios; abriendo al resto de pueblos indígenas en Guerrero la posibilidad solicitar el cambio en la forma de gobierno y dejar atrás el multipartidismo, sin entrar en confrontación, sino como la aplicación de un instrumento legal y legítimo: "Ayutla se convierte ahora en un referente para que los pueblos indígenas ejerzan, legalmente, lo que ya están haciendo por la vía de los hechos", afirma Bruno Plácido, figura polémica de la lucha indígena local vinculado a la construcción de proyectos de seguridad comunitaria.

Bajo el extremo cuidado por parte del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC), se definió el Consejo Municipal Comunitario y el Consejo de Seguridad y Justicia; el cual se conformará a partir del reconocimiento de miembros de tres pueblos que componen el municipio.

El fundador de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), manifestó en las entrevistas que le hicieron posteriormente que no se trata de un simple cambio de gobierno, sino que "se está jugando la libertad de los ciudadanos que durante muchos años fueron esclavizados, es la restitución de su derecho, es lo que estamos viviendo en Ayutla". [17]

1.7 SÍNDICO MUNICIPAL FUNCIONES EN LA ACTUALIDAD.

El Síndico es el encargado de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento, desde esta óptica es el Abogado del Municipio, siendo el que vigila además los asuntos de la hacienda pública municipal, es electo cada tres años, o cuatro según corresponda a la ley local de la entidad federativa.

Atendiendo a una u otra conceptualización observamos que el Síndico tiene como principal objetivo el cuidado de los intereses de una sociedad, y siempre estará en la lucha contra la corrupción dentro de la administración pública municipal, teniendo como responsabilidad directa y la posibilidad de modificar prácticas viciadas, por lo que su papel debe ser de crucial importancia e interés.

Lo cual aún en la actualidad se tiene como una utopía pues no ocurre así, según no solo mi experiencia personal, si no la que me comunican mis ex compañeras y ex compañeros Síndicos y Síndicos del resto del país, quienes comparten que la ley, la política y las cuestiones de género no permiten ejercer de manera correcta la función pública.

Actualmente vemos en las redes sociales como los funcionarios públicos lejos de apearse a la naturaleza jurídica de sus facultades, se encuentran generando acciones sociales que lo hagan tener un rating que le facilite el siguiente escalafón electoral, cubriendo necesidades asistenciales que le corresponden a otras dependencias gubernamentales, o que incluso son satisfechas por la iniciativa privada.

Lo anterior debido a la lucha de poder y soberbia que ha llevado a desvirtuar la verdadera función y límites de los actores políticos, en los que algunos están sobre empoderados, y unos más limitados y en algunos casos excluidos.

Si bien, conserva funciones de representación legal del Municipio y/o el Ayuntamiento según la legislación, ésta la más de las veces ha sido delegada a instancias administrativas, por lo que no se requiere su intervención en dichos procedimientos; limitando su actuar.

Uno de los tantos problemas de los gobiernos locales, es el desconocimiento de diversas funciones en puestos administrativos, se ignora, en su gran mayoría las obligaciones y funciones que debe realizar dentro del municipio. Hoy en día, no se ha establecido un perfil adecuado para este puesto administrativo y aun no existen esquemas sólidos para la formación de un síndico. Todo ello conlleva la improvisación en las actividades de éste puesto; además no existen estudios que den seguimiento a las labores de un síndico de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica; dada esta situación es indispensable hacer un aporte de estrategias para diseñar un perfil acorde a las exigencias de este puesto, así mejorar la función del síndico municipal.

1.8 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La corporación municipal es una institución preconstitucional, previa al nacimiento del estado nacional. A impulsos de la bandera del Municipio Libre, la Carta local de 1917 recogió las cláusulas obligatorias previstas por el artículo 115 de la Carta Magna. Pero el Constituyente tuvo ocasión de regular otros supuestos adicionales, para incorporar las notas del municipalismo particular queretano del siglo XIX.

El funcionariado municipal clave sigue girando en torno a las figuras del presidente municipal, los síndicos y regidores, como había sido en el siglo Diecinueve.

La más trascendente reforma que ha experimentado es la de 1983, que fincó las bases de su verdadera independencia económica con la traslación de las atribuciones de desarrollo urbano, captación de recursos por contribuciones inmobiliarias, y la prestación de los servicios públicos. Los cambios constitucionales de 2006 afinaron más su pluralidad y su competencia en materias económicas.” <p. 113>

“Mención especial merece la figura del protector del pueblo, no la impulsada a partir de 1990 por el presidente Salinas de Gortari, previo a su reconocimiento como órgano constitucional autónomo, y que emula el *Ombudsman* nórdico, no, sino aquella que corresponde al constitucionalismo histórico español, inserto en el cabildo en las postrimerías del siglo XVII por virtud de las reformas absolutistas del rey Carlos III. ^[18] Era el procurador del común, el funcionario electo anualmente por los curiales, para representar a los que no tenían voz ni voto en las corporaciones, al pueblo. El procurador podía oponerse a las medidas adoptadas por los capitulares, cuando en su concepto resultaba afectado el público. El constitucionalismo republicano suprimió esta figura o la englobó en la del síndico, a veces denominado síndico-procurador, pero sus funciones ya no eran para contrapesar a los regidores, sino para fungir como representante judicial del ayuntamiento en sus pleitos. Hoy el síndico representa al municipio, es un gestor de la persona moral, no del pueblo, y sus decisiones están ceñidas por las votaciones mayoritarias de los concejales.” ^[19] <pp. 156-157>

Las transformaciones jurídicas que se han postulado al artículo 115 de la carta magna han conferido atribuciones al municipio que le permite gobernar con mejores resultados.

A) La de 1983, otorgó las garantías para los ayuntamientos, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales para la suspensión o la declaración de desaparición de los ayuntamientos. Consideró la autonomía de los

ayuntamientos al otorgarles facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, sin tenga que contar con la aprobación de los Congresos Locales. Les estableció un listado de servicios públicos mínimos que son competencia exclusiva del municipio actual. Le otorgó al municipio nuevas fuentes de ingresos al precisar un mínimo de competencias hacendarias, atribuyéndole la exclusividad de la tributación inmobiliaria, a través del Impuesto Predial. De igual manera facilitó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos que se amplió a todos los municipios, al supeditarse a la legislación que aprueba cada entidad federativa. Otorgó seguridad jurídica a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores públicos, pues ahora serían las legislaturas estatales las que emitirían leyes que regularan dicha función pública municipal. Finalmente dispuso que ese puede dar la coordinación entre los estados y los municipios a través de convenios.

B) El 17 de marzo de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al 115 Constitucional en el que se excluyeron las disposiciones que regulan los asuntos propios del estado, para dejar únicamente las de competencia municipal.

C) Para el 23 de diciembre de 1999 encontramos la publicación en el DOF en la que se reconoce de manera expresa que el municipio es una instancia de gobierno y por lo tanto es gobernado por un ayuntamiento. De manera específica con la modificación a la fracción II se le confirió al ayuntamiento una mayor precisión jurídica a través de la facultad reglamentaria de los municipios, quedando únicamente restringidos a lo que las legislaturas locales establecieran previamente en las leyes municipales. Por otro lado en la fracción III, sobre los servicios públicos, estos se ampliaron. En la fracción IV, se precisa la competencia de exclusividad de la hacienda y tributación municipal, con ello se fortalece la libertad económica del municipio, estableciendo a su vez, el control del ejercicio presupuestario de los ayuntamientos por las legislaturas estatales. En lo que

respecta a la fracción V otorga atribuciones a los municipios para orientar y conducir el crecimiento urbano y preservar el equilibrio ecológico municipal.

D) Para el 14 de agosto de 2001, según publicación en el DOF se adiciona un último párrafo a la fracción III, en el que se establece el derecho de las comunidades indígenas para dentro del ámbito municipal, coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

E) El 8 de junio de 2008, se publica la reforma a la fracción VII en la que se establece en el quinto párrafo, la modificación par que los presidentes municipales tengan el mando de los policías preventivos, el cual debe estar regulado conforme a las disposiciones legislativas de seguridad pública que los Congresos Locales emitan.

F) La última reforma es una adición al párrafo cuarto del inciso c de la fracción IV, publicada mediante decreto de fecha 24 de agosto de 2009 que obliga a los ayuntamientos a establecer un límite máximo para las percepciones de los servidores públicos municipales, que debe quedar consignado en el presupuesto de egresos anual que aprueben los ayuntamientos.

G) Los ajustes que ha sufrido la Constitución Política Mexicana ha contemplado las competencias municipales coincidentes con la federación, el Distrito Federal y los estados, destacando entre otras la de *educación*, a efecto de que el municipio imparta educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En materia de *transparencia y acceso a la Información Pública*, quedando como sujeto obligado a transparentar la información en su posesión bajo el principio de máxima publicidad. La competencia de *seguridad pública*, que establece el artículo 21 noveno párrafo que los municipios, la federación, los estados y el Distrito Federal, tiene a su cargo la prevención de delitos, la investigación y persecución de los mismos, así como para establecer las sanciones de carácter administrativo conforme a las leyes en la materia que expidan los Congresos federal y local. Competencia de *adquisición de bienes*

inmuebles necesarios para atender los servicios públicos que son de competencia del municipio. También se establecieron competencias en materia de *asentamientos humanos y asuntos ambientales*; en materia de competencia *administrativa*, permite la aplicación de sanciones por la autoridad administrativa; *competencia en protección civil y deporte, turismo, procesos electorales* y en materia *religiosa*.

Con estos cambios constitucionales, podemos apreciar que se ampliaron las atribuciones para fortalecer la institucionalidad democrática de los municipios en México en materia de distribución de poder, autonomía legislativa, recursos públicos suficientes y subsidiariedad para atender los servicios públicos; así como el servicio civil de carrera en seguridad pública, y un gobierno con financiamiento suficiente, pues la restricción de los ingresos municipales es uno de los problemas estructurales que aún padecen los municipios y se explica con la concentración de las atribuciones fiscales y los ingresos en la Federación, que tiene facultad privativa den diversos rubros como la recaudación de contribuciones al comercio exterior, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así como la potestad de gobernar en materia de desarrollo urbano y ambiental, con personal de confianza apto y calificado y con estabilidad en el empleo. ^[20]

1.9 MANUAL DE PROCEDIMIENTOS, SOBRE LA FUNCIÓN DE UN SÍNDICO.

Pocos gobiernos cuentan con un documento que describa de manera clara y precisa las funciones del Síndico Municipal, lo que hace más complicado delimitar sus alcances jurídico-políticos, es así que de la investigación que he realizado, en este punto presento una reseña del documento que el gobierno del Estado de Sinaloa desarrolló en esa tesitura y ha denominado “Manual del Síndico Procurador”, el cual diseñó como un instrumento de apoyo y consulta para los servidores públicos y ciudadanos, principalmente para quien ejerza dicha encomienda, haciendo en primer momento un breviarío histórico, en cuanto a su marco legal puntualiza su existencia en el artículo 115 de la Carta Magna, el

numeral 110 de su Constitución Política Local, así como diverso 13 de su Ley de Gobierno Municipal, normas jurídicas que pronuncian al Municipio gobernado por un Ayuntamiento e integrado por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador, y el número de Regidores que establezca la Ley Electoral; hace mención que su artículo 39 le atribuye la función de **contraloría interna** y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento; debemos tener entendido que no es lo mismo los intereses del Ayuntamiento que los del Municipio; pues jurídicamente a la hora de la representación legal, se entienden como dos entes diferentes; dicho precepto jurídico hace un listado de las facultades y obligaciones que tiene el Síndico en Sinaloa, lo que debemos tomar en cuenta es que le atribuye la función de contraloría interna, que no en todas las entidades federativas ocurre como tal. Seguido el marco jurídico que le da fuerza a su actuar, existe un Reglamento Interno de Administración del Municipio, que no hace otra cosa que reiterar el mandato antes referido sobre la contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento. De éste manual podemos observar que los Síndicos Municipales del Estado de Sinaloa cuentan con un área administrativa que le coadyuva para la realización de sus funciones pues existe un apartado que describe como deberá funcionar, ante lo cual se percibe que cuenta con recursos económicos y humanos suficientes.

Afortunadamente encontramos también que el Gobierno de San Luis Potosí, cuenta con documento denominado “Descripción y Perfil del Cargo del Síndico (a)”, publicado por la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, el cual busca describir y actualizar las aptitudes y habilidades de los gobernantes y de los funcionarios municipales y estatales; a fin de que sean del conocimiento de los electos de manera oportuna evitando aprendizajes innecesarios sobre la marcha. Dentro de su marco normativo y administrativo que le aplica al cargo, refieren el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Federal del Trabajo, lo que nos hace deducir que es porque le atribuyen facultades con dicha naturaleza jurídica que parecieran más de carácter estatal o federal, pues el municipio tiene atribuido solo el

conocimiento y sanción de faltas administrativas, y deja fuera la investigación de delitos; también señala coherentemente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Municipios de San Luis Potosí; llama a mi atención que en su organigrama del cargo dentro de la estructura organizacional, según la tabla 1, del citado manual, está en primer término el Ayuntamiento y por debajo de él, la Sindicatura, no el presidente, no el gabinete, pone la Sindicatura, guardado además con ello el debido cuidado con el lenguaje incluyente. Cuenta con un apartado exclusivo para la descripción del objetivo y las funciones de las áreas susceptibles de atención de la sindicatura, en cual describe el aspecto jurídico, patrimonial, de **auditoría** y de apoyo administrativo; cabe señalar que es la primera vez que encuentro que tiene funciones de auditoría, mismas que en este documento en específico las relacionan con el hecho de detectar problemas relativos a la eficiencia dentro de las áreas administrativa so dependencias, revisando sus objetivos, planes y programas, estructura orgánica y funciones, procedimientos, controles, personal e instalaciones, acciones que generalmente están a cargo de una dependencia de gobierno denominada Secretaria de Administración. En la narración sucinta del manual que nos ocupa, encontramos que además incluye un apartado sobre el “Nombramiento”, en cual ya hace referencia a la **reelección**; otro mecanismo de selección que no hasta el momento no han tocado los manuales que hemos analizado. Establece también de manera clara el perfil profesional deseable para el cargo de síndico, refiriendo que el candidato este titulado como abogado, así mismo recomienda que tenga una especialidad o maestría en derecho laboral y/o procesal Constitucional, atendiendo al desempeño de las funciones como lo es la representación legal; también describe una serie de conocimientos específicos y técnicos para la sindicatura, es tan completo el documento “Descripción y Perfil del Cargo del Síndico (a)” que establece como requisito recomendable el manejo de una lengua indígena lo que versa sobre el respeto al derecho incluyente; lo que presume que en San Luis Potosí la Sindicatura pueda ser un claro ejemplo de cómo debe ser reconocida la figura del Síndico Municipal en las demás entidades federativas.

En una revisión sobre los manuales internos sobre las funciones y obligaciones de los síndicos desde las perspectivas de los ideales partidistas tenemos, ante los tres partidos más predominantes en México que:

En el supuesto del Estado de Querétaro, que actualmente cuenta con un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, PAN, se tiene que existe un Manual para síndicos emitido por la Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC, que de cierta manera regula el actuar de los síndicos municipales en todas las entidades donde exista un gobierno panista, éste contiene una gama de temas más amplia para la actuación de los síndicos municipales en gobiernos panistas, en el cual hace referencia a la facultad reglamentaria, fiscal, y en materia de servicios públicos del Municipio en general; se dirige a gobiernos cuyo perfil es humanista y como debe alcanzar dicho objetivo, y cuando llega a su apartado específico de “la sindicatura municipal”, lo refiere como auxiliar de la presidencia municipal, y lo pone como la autoridad ante la cual el ciudadano de manera directa presenta sus demandas para ser analizadas y resueltas ante el Ayuntamiento, sin intermediarios; propone un perfil específico para la asignación de síndicos, consecuentemente que reciba una certificación que lo ayude a cubrir satisfactoriamente su encargo, y que se busque una sana pero jurídicamente correcta relación entre el cabildo, el alcalde y la ciudadanía. Dicho instrumento si especifica que los Síndicos son de tres tipos: Procurador, Hacendario/Fiscal y Contralor; el primero lo describe como quien cuida, protege y vela los intereses de la comunidad, representa legalmente al municipio (ojo, no al ayuntamiento), y salvaguarda al mismo. El segundo es el responsable de la administración de recursos financieros del municipio, que la tesorería tenga un buen funcionamiento y se lleve un correcto control de los ingresos y egresos. El último, analiza y revisa las funciones de las administraciones, para que se cumplan los deberes y responsabilidades de los servidores públicos, garantizando una administración pública eficiente, transparente y ajustada a las normas establecidas.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional tiene un Reglamento de la Comisión Nacional de Procesos Internos del PRI, que describe los mecanismos internos en los que organiza, conduce, dirige, valida y evalúa sus procedimientos de elección de dirigentes y la postulación de candidatos para cargos de elección popular en los tres niveles de gobierno, en la cual confiere tal atribución a la comisión municipal, sin embargo es el único documento que hace referencia de manera muy somera sobre el síndico.

Finalmente, en lo relativo al Partido del Movimiento de Regeneración Nacional, no existe ningún documento al respecto.

Estado	Existe en Ley local como integrante del Ayuntamiento	Tiene manual de procedimientos del Síndico Municipal	Tiene presupuesto, recursos económicos-humanos propios	Tiene facultades de control y/o sanción.
Sinaloa	Si	Si	Si	Si
San Luis Potosí	Si	Si	Si	Si
Querétaro (Con gobierno Panista)	Si	Externo	No	No
Pinal de Amoles (Con gobierno Priista)	Si	No	No	No
Ezequiel Montes (Con gobierno Morenista)	Si	No	No	No

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LAS DIVERSAS FORMAS DE ELECCIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL Y LA INTERPRETACIÓN A MODO DE LAS CUOTAS DE GÉNERO.

2.1 ¿QUÉ INCONSISTENCIAS O ADVERSIDADES ENCONTRE EN MI EXPERIENCIA PERSONAL COMO SÍNDICO MUNICIPAL?

Como titular de la CONASIN y copresidenta de la CONAREM, me percaté que no se cuenta con una sola *forma de integración de los Ayuntamientos* en cuanto a la **elección** de las Síndicas y los Síndicos en todo el país, en algunas municipalidades se eligen dentro de la planilla de la o el candidato a la Presidencia Municipal, en algunos otros, se elige el primero dentro de la planilla y el segundo por oposición con la segunda mayoría, y en otros compiten con presupuesto y boleta independiente, aún y cuando sean del mismo partido.

Así ocurre, en el tema de igualdad y paridad para el *debido ejercicio de las funciones*, pues tampoco existe una sola línea para la obtención de **recursos tanto económicos como humanos**, pues en algunas entidades federativas, las Síndicas y los Síndicos cuentan con una estructura administrativa y un presupuesto superior a la de un Secretario de Gabinete, y en algunos hasta que el propio Titular de la Presidencia Municipal, mientras que en otros, ni asistente tienen.

Finalmente, más allá de que cada estado señale en su Ley la forma de elección e integración del órgano colegiado de máxima autoridad de manera diferente, existen **desiguales tipos de Síndicas y Síndicos** pues en algunos Municipios existe el Síndico Social y el Síndico Hacendario, mientras que en otros el Síndico Procurador y Hacendario, en otros solo como Síndico y realiza todas las funciones de manera indistinta.

Así observamos que se cumplen los requisitos de *cuota de género a modo*, es decir, que en la mayoría de los supuestos se designaron o eligieron los cargos públicos de manera que a la hora de cubrir la cuota de participación de las mujeres, no se cumplía con la que considero debería ser la correcta interpretación de la Ley en estos términos, pues satisficieron el presupuesto con el número de mujeres pero no de cargos, que es diferente, y lo correcto es que se dé posiciones a las mujeres en cargos no solo en números.

Ejemplo de lo que en líneas anteriores refiero es cuando en algunos estados donde se eligieron dos Ayuntamientos, en uno, si cumplieron con la **cuota de género por cargo**, postulando mediante designación o elección interna de cada partido a la Presidencia Municipal, siendo un hombre, seguido del número de Síndicos que su ley establezca, siendo mujeres, acompañada de los regidores hombre-mujer; mientras que en el otro, muy ávidamente, designaron candidato (hombre) al cargo de elección como titular de la Presidencia Municipal, Primer Síndico Municipal Mujer y el Segundo Síndico Municipal Hombre, y luego primer regidor mujer y el que sigue hombre y así sucesivamente, con lo que caemos en un juego de para que no digan que no tomo en cuenta a las mujeres.

El marco legal de la figura del Síndico Municipal está a nivel Constitucional, en el artículo 115, donde señala la fracción I, que el Ayuntamiento es un órgano de elección popular directa, quien gobierna el Municipio en forma colegiada, y se integra por un titular de la Presidencia Municipal, el número de regidores y regidoras y síndicos y síndicas que la ley determine.

Con gran tristeza pero con responsabilidad tengo que señalar que se ha desvirtuado la figura jurídico-política del Síndico Municipal, al grado que en la mayoría de las municipalidades en la práctica ***se considera un “gestor”***, pues el temor infundado de los titulares de la Presidencia Municipal repelen su verdadera función generando “acciones sociales” para mantenerlos ocupados, con jornadas ciudadanas, eventos protocolarios, ***retirando sus facultades mediante acuerdos***

de cabildo y traslapándolas a la administración con el justificante insensato de una atención más pronta y directa al ciudadano.

Si a esto le sumamos que existe una pequeña rivalidad entre los gobiernos estatales y municipales, aunado a que el gobierno federal ha ido modificando su estructura tratando de frenar la autonomía que de manera acertada otorgaron los constituyentes de 1917 a los municipios y en su caso a los estados, creando “delegados estatales”, supuestos enlaces con dicho nivel de gobierno para el control de los presupuestos que lo único que han hecho es hacer más burocrático el ejercicio de los recursos, bajo un control innecesario y desgastante para el ciudadano; de primer momento parece irrelevante tal comentario para el Síndico Municipal, sin embargo, desde la postura de éste, como aquel que vigila la hacienda pública municipal, resulta un inconveniente más para el debido ejercicio de sus funciones, pues si bien, solo se cuenta con un ingreso directo al erario público municipal, a través del Impuesto Predial; también se ejercen presupuestos federales y estatales, que si no satisfacen ciertos requisitos como lo es que sea para obra y tiempo determinado esto trae aparejada una consecuencia jurídica para el Municipio, que acarrea conflictos en el interés superior de los ciudadanos que es que se generen obras y acciones en beneficio de su desarrollo integral; y que tanto intermediario hace en muchas de las veces imposible ejercer dicho presupuesto. Siendo a todas luces contrario a lo dictado por la máxima ley en nuestro país, que determina que el Municipio es libre y soberano y las entidades en su división política no tendrán intermediarios de ninguna naturaleza, y al verse controlado el presupuesto, controla el resto de las funciones y/o atribuciones de gobierno local, y si a esto le agregamos que en lo local la autoridad que podría velar por la defensa del municipio se ve limitada por cuestiones políticas el más perjudicado seguirá siendo el ciudadano de a calle como comúnmente se le conoce.

Seguido a lo que antes he referido, debo señalar que también **se le ha limitado el poder sancionador** con los diferentes órganos de control interno que

se han creado bajo el supuesto de no ser juez y parte por la forma en que originalmente pudiera haberse elegido, en la misma fórmula electoral que el titular de la Presidencia Municipal, que pudiera suponer “compadrazgos”, sin embargo, las funciones de cada uno son totalmente claras, y uno ejecuta de manera administrativa lo que el Ayuntamiento aprueba y el otro vigila que éste lo cumpla, por tanto, la visión de ambos sería realizar de manera correcta su trabajo en beneficio de la comunidad, y que en el caso de que no se satisfaga este principio rector, se pueda proceder con las correspondientes sanciones, teniendo que cuando menos el Síndico pudiera integrar la investigación, como en algunos municipios ocurre, y, si aun así persiste la idea de generar órganos externos, que éste sea el que sancione, sin dejar de lado la intervención del Síndico Municipal, cuyo origen y función principal es esa, vigilar, lo que se traduce en ser una autoridad administrativa municipal con fuerza suficiente para que sus resoluciones tenga carácter vinculativo, es decir, obligatorio su cumplimiento y de esa manera se cumplan los objetivos de su existencia.

En un análisis a dichas referencias jurídicas, podremos apreciar que, por un lado tienen como integrante del máximo órgano de gobierno municipal al Síndico, no como autoridad auxiliar del Ayuntamiento, por tanto como integrante de éste no pueden demeritar su potestad y/o autoridad. Distinto es cuando en lo individual tratan de puntualizar al titular de la Presidencia Municipal como el ejecutor de lo aprobado en ayuntamiento y al Síndico como el que vigila su correcta aplicación.

En una ***mala costumbre democrática*** se pone como ***cabeza de la administración pública al Presidente Municipal y no al Ayuntamiento***, lo que ha generado equivocadamente suposiciones de que el Síndico Municipal es empleado de la Presidencia Municipal o de uno de los jefes de gabinete, colocándolo por debajo de éste último.

En segundo término podemos apreciar en las conceptualizaciones que aún existe una muy marcada falta de lenguaje incluyente en el cual se haga referencia

no en masculino a quien puede acceder a dicho cargo público, lo que incrementa que a la hora de la presunta “cuota de género” sigan trabajando desde una perspectiva en la planilla a elegir ésta esté liderada por un hombre.

Dentro de las inconsistencias que me han conminado a llevar a cabo este trabajo de tesis, sobre las diversas formas de elección de las Síndicas y los Síndicos, encontramos que en el caso de **Chihuahua** por ejemplo, el Síndico es electo directamente por los ciudadanos y no en planilla con el resto del Ayuntamiento. Este hecho obliga al Síndico a rendir cuentas de su ejercicio gubernamental directamente a los ciudadanos de su comunidad y le confiere mayor autonomía con respecto al Cabildo.

En el **Estado de México**, su Ley Orgánica Municipal contempla en el artículo 16 la conformación de los Ayuntamientos, renovables cada 3 años, iniciando su gestión el primero de enero, y establece el número de síndicos y regidores que se integrarán por el principio de mayoría relativa y los síndicos y regidores que se suman de representación proporcional acorde a la población que tenga cada municipio, teniendo que aquí se tiene un síndico del mismo partido o coalición y uno por oposición únicamente para cuando se trata de municipios que tienen una población de más de un millón de habitantes.

2.2 ¿QUÉ ES UNA CULTURA LABORAL JERARQUIZADA SOBRE EL HOSTIGAMIENTO Y/O ACOSO POLÍTICO LABORAL?

A pesar de que en México y en el mundo se han impulsado iniciativas renovadoras de los ambientes y las culturas laborales desde un enfoque respetuoso de los derechos humanos y de liderazgos democráticos que propician el trabajo colaborativo, la nuestra aún se caracteriza por conductas de sumisión, complacencia y obediencia acrítica a las jerarquías, concibiendo el acceso y permanencia al trabajo como un privilegio y no un derecho; el abuso de poder disponiendo de los horarios laborales o del personal en tareas para las que no

están contratados, entre otras, ahondan la impermeabilidad de la organización ante los derechos, como el de trabajar libres de coacción o violencia.

Algunas instituciones públicas o privadas suponen que, al omitir mencionar, reconocer o incluso al ocultar un problema, éste de manera automática desaparece o deja de existir. Sin embargo, el efecto es su persistencia o agravamiento.

La prevalencia de estereotipos de género en los ambientes laborales y la complacencia ante el sexismo imperante en el clima organizacional, que se manifiesta en chistes, bromas, complicidades masculinas respecto al prestigio, el cuerpo y la sexualidad de mujeres o de personas homosexuales, transexuales, transgéneros, que se salen de los estereotipos binarios de la feminidad y la masculinidad. Las complicidades masculinas propician el hostigamiento y el acoso político-laboral. Estas complicidades se basan en los estereotipos de género que funcionan como un abono para la impunidad, ya que propician el pensamiento de que los hombres tienen "luz verde" para satisfacer sus reglas y autoridades en donde sea y con quien quieran.

El hostigamiento y el acoso político-laboral los podemos entender como actos que atentan contra la libertad, dignidad e integridad física, psicológica y de autoridad principalmente de las mujeres y constituyen una expresión de abuso de poder. Hay quienes señalan que este abuso es una expresión de la "supremacía masculina sobre las mujeres, al denigrarlas y concebirlas como objetos"; no necesariamente "sexuales" si no como "pantallas" para cumplir supuestos jurídicos, como "rostros de humanidad", por mencionar algunos.

Lo más grave de este tema es que cada vez más estos actos ocurren bajo la fuerza de la **normalización** de la violencia, condiciones que propician su ocurrencia a través del uso abusivo del poder o bien a través del silencio y las complicidades que se tejen entre colegas de trabajo. [20]

2.3 ¿QUÉ ES CUOTA DE GÉNERO, PARIDAD E IGUALDAD?

Como definición básica diremos que las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado que obliga a incorporar mujeres en las listas de candidaturas o en las listas de resultados electorales que permitan una adecuada representación de mujeres en los espacios de poder y representación política.

La iniciativa de Paridad de Género (IPG) es una plataforma público-privada que busca reducir la brecha económica de género a través de la promoción de acciones y políticas. La iniciativa tiene como objetivo: aumentar la participación de las mujeres en la economía, reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, y lo mismo ocurre para el tema político-electoral.

Así las leyes de paridad electoral también conocidas cuotas de género o cuotas de equidad, son un tipo de discriminación positiva que consiste en establecer para un cargo, a un porcentaje mínimo de personas de un colectivo que ha sido históricamente discriminado.

Por su lado la paridad política es un derecho de género que conceptualmente se inscribe en el derecho a la igualdad política como principio elemental de la sociedad democrática. La igualdad política entre hombres y mujeres tienen que ser constituida a partir de la paridad de género.

El término discriminación positiva o acción afirmativa hace referencia a aquellas actuaciones dirigidas a reducir las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente excluidos como personas desarraigadas en estado de vulnerabilidad o individuos con alguna discapacidad.

2.3.I. LAS CUOTAS DE GÉNERO Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA FEMENINA EN MÉXICO.

Las cuotas se pueden aplicar como una medida temporal hasta que las barreras que impiden el acceso de las mujeres en la política sean eliminadas. Existen diferentes puntos de vista sobre las cuotas, las que son a favor señalar que por un lado evitan la discriminación y fomentan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; visibilizan la discriminación de género y mantienen el tema en la agenda política del país. Quienes se pronuncian en contra refieren que es cuestionable la idoneidad de los sujetos discriminatorios, ya que puede haber otros grupos en situación similar, políticamente subrepresentados, y puede tener lugar incluso una discriminación hacia los mismos.

Anna María Fernández Poncela en su trabajo sobre “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina” refiere 3 tipos de cuotas “... Constitucionales: consagradas en leyes fundamentales y constitucionales. Legislativas: establecidas en leyes y en leyes electoras. Partidos políticos: para la selección de cargos internos....”.

Para su correcta efectividad se presume que depende de varios factores, como el que sean obligatorias y no meras recomendaciones. Que sean para titularidad y que no engloben la suplencia.

También cuentan los sistemas de elección interna de los partidos políticos y la voluntad política de los mismos, pues controlan el acceso y el avance de las mujeres en las estructuras de poder político. Cabe señalar que la efectiva

aplicación de las cuotas depende también de otros elementos, tales como la disposición de los dirigentes partidarios para abrir los espacios de decisión y candidaturas al género femenino.

El buen funcionamiento de las cuotas tienen que ver con el tipo de sistema electoral, por lo general tienen a funcionar mejor en sistemas de representación proporcional que en los de mayoría en los cuales solamente hay un candidato por circunscripción, donde generalmente se reproduce la cultura política dominante, es decir, se favorece a las candidaturas masculinas. De tal suerte, si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse.

En los sistemas de representación proporcional o plurinominales las mujeres tienen una ligera ventaja. Los escaños se dan según el porcentaje de votos obtenidos, por lo que los partidos tienen incentivos a la hora de equilibrar las listas con diversos grupos como las mujeres.

En distritos uninominales en los sistemas mayoritarios o de mayoría relativa sólo se puede ganar un escaño por distrito; así los hombres y mujeres compiten, aunque claro prefieren a los hombres, y se busca un candidato que atraiga votos. Se considera que el sistema mayoritario es injusto para las mujeres porque el éxito de un partido depende en gran medida del candidato único que seleccionen.

En cuanto a las listas abiertas el electorado incide en la selección de la persona, se vota por candidatos individuales.

En los sistemas de listas cerradas y en distritos grandes, se consideran bloqueadas y tiene un mayor impacto positivo en la efectividad de las cuotas de género en tanto impiden la alteración posterior del orden de los candidatos.

“... En el caso de México en donde existen los dos sistemas, de mayoría relativa y representación proporcional y con listas cerradas, se puede considerar y de hecho la revisión de los procesos electorales de los últimos años así lo corrobora, que: las mujeres son más nominadas y elegidas por el principio de representación proporcional en distritos plurinominales, es decir cuando van a ser designadas en el partido no por su conocimiento o carisma entre el electorado sino por el porcentaje electoral que le resulte a cada formación política tras las elecciones ...”

La interrogante importante es si esta mayor presencia femenina se traduce en resultados diferentes en la formulación de políticas; en el ámbito legislativo coincidió con una atención sin precedentes a temas de género.

Lo importante, no sólo es su número sino la “política de la presencia”, o lo que se ha dado a llamar “la presencia con sentido”, esto es, cuando las formas y estilos de hacer política pueden llegar a cambiar en beneficio de las mujeres políticas, de las mujeres y la sociedad en general. ^[21]

2.3.II. ¿QUÉ DICE LA LEY SOBRE LA DESIGNACIÓN DE CARGOS CONFORME A LA CUOTA DE GÉNERO.

Señala Anna María Fernández Poncela que “...En cuanto a la breve *historia* de las cuotas, podemos decir que ésta se inició en los partidos socialmente demócratas en el norte de Europa, desde la década de 1970 el Partido Socialista Noruego aprobó 40% de un sexo como mínimo y para toda instancia de decisión política. Luego le siguieron otros partidos y gobiernos nórdicos: Dinamarca, Suecia y Finlandia. Para finales de la década de 1990, Francia aprobó el principio de paridad con una normativa nacional de las cuotas, esto es, listas electorales con un hombre y una mujer de forma alternativa o lo que se ha dado en llamar el “sistema cremallera”. En medio de varios Estados del mundo han puesto en práctica estas medidas de discriminación positiva tanto en partidos, legislativos, como en otros

órdenes de gobierno. Se trata hoy de algo que parece estarse generalizando en el ámbito de las democracias occidentales como puede leerse en los periódicos o en los medios de comunicación que cubren el tema.

Para *América Latina* entre 1991 y 2008 doce países instruyeron legislaciones con cuotas en el Legislativo, éstas van del 20 al 40%. Argentina fue el país pionero con la “Ley de cupos” en 1991 que señaló 30%. En México recientemente se aumentó de 30 a 40% (2008). Se considera que la Plataforma de Acción de Beijing que apoyaba el derecho femenino a participar en las estructuras de poder y la toma de decisiones, y la posibilidad de adoptar acciones afirmativas para equilibrar los sexos en dichos espacios—de hasta 50%— y que tuvo lugar en la IV Conferencia sobre la Mujer, fue un hito importante que apoyo discursiva y legalmente el avance de las cuotas en América Latina, entre otras cuestiones, como lo fue también el quehacer social y político de las mujeres y grupos feministas.

Como decíamos, los países que han aplicado las cuotas han visto aumentar la presencia y porcentaje de mujeres en los cargos de elección popular en los legislativos. Casos notables son los de Argentina con 40% en la Cámara de Diputados y 38.9% en el Senado y de Costa Rica con 36.8% en su Legislativo. Si bien, es correcto reconocer que países como Cuba que no tienen cuotas también presentan un alto porcentaje en su órgano equivalente a un legislativo (43.3%). ...”

En cuanto a México, respecto a los tres principales partidos políticos el PAN, el 28 de mayo de 2015 se presentó en el marco del séptimo foro de análisis de las plataformas electorales en 2015: “Paridad de Género”, una carta compromiso firmada por los presidentes nacionales de todos los partidos políticos en la cual se comprometen entre otras cosas a: implementar mecanismos en materia de paridad de género, de manera vertical integrando paritaria y alternadamente a mujeres y hombres en las planillas: presidencia municipal, **sindicatura (s)** y regidurías. Y en un enfoque horizontal, asegurar la paridad en el

registro de esas candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de cada estado. El segundo compromiso fue impulsar con los demás partidos políticos la armonización de las reformas constitucionales, legales y jurisprudenciales con las leyes locales.

Así tenemos que según sus estatutos y documentos internos **promueven** 50% de presencia femenina y señala la alternancia en las listas plurinominales, así, los estatutos de 2009 dicen en su artículo 36 ter, inciso K) Se **procurara** la paridad de géneros en la selección de candidatos a cargos de elección popular.

El PRI tiene como cuota **recomendada** el 50% en la elección de candidaturas de mayoría relativa –excepto si hay coalición o si se eligen en elecciones internas—en representación proporcional es **obligatoria** la cuota y las listas es una de cada tres la alternancia del sexo.

Para MORENA indica que para **garantizar** la representación equitativa de géneros para la candidaturas, respetará el **orden de prelación y de posicionamiento** que se derive de las **insaculaciones y las encuestas**, y que la **asignación definitiva** a cada género será presentada al **Consejo Nacional** para su aprobación.

Es posible observar la evolución que han tenido las referencias a la ley electoral en relación con las cuotas y los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: en el redactado de 1993 y 1996 era algo “aconsejable” la presencia y el porcentaje de mujeres, en 2002 ya se tuvo en cuenta la titularidad y la obligación, y en 2008 se amplió el porcentaje a 40% y se establecieron sanciones ante el incumplimiento.

En el caso de los partidos políticos es recomendable: capacitar a las mujeres con cursos de liderazgo general, fortalecer y ampliar los liderazgos existentes, capacitación obligatoria para hombres y mujeres de sensibilización de

género, que en los estatutos aparezca la igualdad en todos los órganos del partido y su cumplimiento; pero además mejorar o perfeccionar la legislación existente, de manera que se eviten interpretaciones a modo y generar experiencias como el ya conocido caso de las “juanitas de San Lázaro”.

El 15 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, con facultad de atracción, se emitieron criterios para garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular local, en cual entre otros acuerdos debemos destacar los siguientes:

Las candidaturas de mayoría relativa como de representación proporcional, que se registren por fórmulas, deberán integrarse por personas del mismo género. Las candidaturas independientes para cargos que no se registren en planillas o por lista, cuando el propietario sea del género masculino, el suplente **podrá** ser de cualquier género, pero si la propietaria fuera del género femenino su suplente deberá ser del mismo género.

Cuando sea impar el número total de candidaturas, el número mayoritario deberá corresponder al género femenino.

En las planillas par Ayuntamientos, el 50% deberán estar encabezadas por mujeres y el otro 50% por hombres. Se observa también la obligación de no destinar exclusivamente un solo género a aquellos distritos o municipios en los que tuvieran los porcentajes de votación más bajos.

En ese sentido tenemos que de conformidad con el artículo 42, Base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 3, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos tiene como fin **promover** la participación del pueblo en la vida democrática. Mientras que

conforme a lo dispuesto en los artículos 3, párrafo 3; y 25, párrafo 1, inciso r) de la Ley General de los Partidos Políticos; en relación con el numeral 232, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos están obligados a buscar la **participación efectiva** de ambos géneros en la postulación de candidaturas. Y que el artículo 3, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladoras y legisladores federales y locales.

Existen diversos instrumentos internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, en los que como en la Constitución Federal, buscan proteger y garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer, y lograr su participación en condiciones de igualdad en la vida política del país; tales como:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21 establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente, de igual manera que tiene derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. ^[22]

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala en su numeral 2, para los Estados que son parte, el compromiso de respetar y garantizar a todos los individuos los derechos reconocidos sin distinción alguna de sexo, opinión política o de otra índole. ^[23]

La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres, en sus diversos 7 y 8 instruyen que deben garantizar a las mujeres su participación en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. Así como tomar las medidas apropiadas para garantizar a la mujer la oportunidad de

representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales. [24]

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, el artículo 23, de los “Derechos Políticos”, se establece que todos los ciudadanos deben gozar los derechos y atribuciones como el votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal e igual, así como en voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. [25]

Tenemos por otro lado la Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, que grosso modo señala que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre. [26]

Igual circunstancia presenta el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en su asamblea 2015, indica que la paridad constituye una meta de los estados inclusivos como reconocimiento expreso del hecho de que la humanidad está integrada por una representación 50/50 de mujeres y hombres. [27]

Así que las Constituciones Políticas, leyes o Códigos Electorales de los estados que conforman una federación, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y su respectivo Código Electoral, reconocen el principio de paridad y alternancia entre los géneros para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

Finalmente, encontramos criterios tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que buscan resolver los conflictos generados al interior de los partidos políticos para balancear las cuestiones democráticas en las que se vieron involucradas en las pasadas elecciones locales. [28]

... **"ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1 º, párrafo quinto, 4 º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 4, párrafo primero, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los Casos Castañeda Gutman Vs. México, y De las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán. Es por ello que las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado."

"PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES Bajo la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en

condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro-persona, reconocido en el artículo 1 º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delimitan los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno." ...

2.4. NOTICIAS SOBRE MUJERES SINDICOS MUNICIPALES AGREDIDAS.

Entre algunas noticias en los medios electrónicos encontramos que en marzo de 2016 se denunciaba en el Congreso del Estado de Morelos, ante la Comisión de Equidad de Género, que varias regidoras y síndicas de diversos municipios habían sido víctimas de violencia política por parte de los alcaldes, recibiendo amenazas y freno a sus actividades dentro de los ayuntamientos por su condición de ser mujer. [29]

<https://www.periodismosincensura.com.mx/denuncian-agresiones-de-alcaldes-contra-regidoras-y-sindicas-municipales/>

Similar postura se ve en la nota periodística el jueves 13 de junio de 2019, en donde se da a conocer que un grupo de cerca de 20 personas entre personal del ayuntamiento de Amozoc, y gente presuntamente pagada por el Edil agredieron física y verbalmente a la Síndico Municipal, la agresión fue hecha en su domicilio personal y posteriormente se trasladaron a la oficina de la servidora pública donde sacaron sus pertenencias. ^[30]

<https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/denuncian-agresion-a-la-sindico-municipal-de-amozoc-puebla-3759277.html>

Con la misma fecha de la nota anterior, pero en Sinaloa, las Síndicos Procuradoras Municipales acusan agresiones a su figura jurídica y legal, señalando que si bien es cierto que las últimas reformas a otorgado mayores facultades y responsabilidades para tener un mejor control administrativo de los ayuntamientos, también lo es que hay ciertas lagunas sobre la figura del Órgano Interno de Control, con lo que se aprecia que limita sus facultades como autoridad fiscalizadora. ^[31]

<http://www.fuentesfidedignas.com.mx/portal2018/index.php/locales-1/6259-sindicos-municipales-acusan-agresiones-a-su-figura-juridica-y-legal>

Circunstancia parecida ocurrió el pasado 23 de julio de 2019 en el Municipio de San Juan Huactzinco, en donde la Síndico Municipal solicitó a la Procuraduría General de Justicia del Estado emitiera en su favor medidas cautelares urgentes, brindando protección a su persona, familia y bienes, por el atentado y agresiones que presuntamente sufrió por parte del Edil a quien responsabilizó de la agresión que el pasado domingo ocurrió en su domicilio, en donde varios sujetos dispararon armas de fuego en contra de su vivienda.

En dicha nota se da a conocer por parte de la Síndico Municipal que no es la primera ocasión que denuncia presuntas irregularidades cometidas en su contra de parte del edil Alfredo Valencia Muñoz, pues en otras ocasiones ha sido objeto de violencia política y económica y hostigamiento laboral; obstaculizado sus

funciones, amenazado y enviado vigilancia policiaca a su domicilio, por lo que además de las medidas cautelares inicio un procedimiento ante el Congreso Local para que se proceda de conformidad y en términos de la ley. [32]

<http://www.lajornadadeorientemexico.com.mx/tlaxcala/pide-sindico-de-huactzinco-a-pgje-medidas-cautelares-a-su-favor-por-agresiones-de-edil/>

Se ha llegado a tal agresión contra las mujeres, políticas, particularmente con el cargo de Síndico Municipal, que el pasado 07 de agosto de 2019, salió una nota periodística que denuncia el asesinato de una Síndico del Ayuntamiento de Jilotepec, Estado de México, hecho que ocurrió minutos después de haber salido de su casa con rumbo a la alcaldía, desconociendo el motivo del crimen. [33]

<https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/asesinan-a-funcionaria-municipal-de-jilotepec-en-edomex/ar-AAFtKci>

Las agresiones a que hemos hecho referencia, las observamos a lo largo y ancho del país, tal como se observa con la ex síndico de Ocotlán de Morelos, en el Estado de Veracruz, quién denunció que el martes 08 de enero de 2019, fue incendiado su vehículo personal al exterior de su domicilio, y que se colocó una manta amenazándola, a más de que señala que recibió una llamada de una persona del sexo masculino quien le dijo que solo era una advertencia; llama la atención que fungió como síndico municipal en el periodo de 2017-2018, siendo la primer mujer en ocupar dicha encomienda pública. [34]

<https://cioinformacion.com/ex-sindica-municipal-denuncia-agresiones-y-amenazas-en-oaxaca/>

Desafortunadamente la Ley General en Materia de Delitos Electorales no tipifica la violencia política de género, por lo que no es tarea fácil para las autoridades electorales perseguirla y sancionarla. De ahí que vemos que los alcaldes de manera directa o por medio de su gabinete obstaculiza el trabajo de las síndicas dentro de las administraciones municipales.

Bajo el antecedente que anuncia la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), respecto a que de 2016 a 2018 se presentaron 200 denuncias por violencia política contra la mujer, siendo Chiapas, Veracruz y el Estado de México, las entidades que presentaron el mayor número de denuncias; la senadora panista, Martha Cecilia Márquez Alvarado, presentó una iniciativa para que la violencia política se contemple como una modalidad de agresión contra las mujeres, al igual que la violencia física, psicológica, patrimonial, económica y sexual.

La senadora subraya que la violencia política es toda acción que amenace, asuste o intimide a las mujeres y sus familias, con el fin de anular los derechos políticos, incluyendo la renuncia al cargo.

También contempla los actos que restrinjan o anulen el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, así como las difamaciones, calumnias e injurias dirigidas a las mujeres en el ejercicio de sus funciones políticas. ^[35]

<https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/pan-propone-que-violencia-politica-se-contemple-como-agresion-contramujeres/>

2.5. GOBERNACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO. ALCANCES Y DESAFIOS.

El profesor e investigador titular en la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México, José René Olivos Campos, en su investigación sobre la gobernación municipal, señala en primer término que la gobernación es asegurar una eficaz conducción del ejercicio del gobierno democrático que se caracteriza por ser globalizante, incierto y tumultuoso. Así, la gobernación de los gobiernos democráticos puede ser más eficaz en la solución de problemas y demandas sociales de su entorno si vincula a diversos actores sociales en los ámbitos de actuación en la gestión de los problemas públicos. Muchos de éstos problemas que vive el gobierno municipal los puede solventar al elaborar, procesar y dar

respuestas conjuntas entre el gobierno, la ciudadanía y otros actores de la sociedad civil, para el desarrollo y el bienestar social.

De ésta manera es que cada día vemos más movimientos que trabajan en favor de desarrollo personal y social, en perspectivas ya más individualizadas con el objetivo de desaparecer las brechas de desigualdades, no solo de género sino en cuestiones de condiciones sociales, físicas, económicas, intelectuales, personales, familiares, por mencionar algunas; así vemos, como he tratado de aterrizar a lo largo de mi trabajo de tesis, que existen acciones conjuntas para mejorar las condiciones político-laborales de las mujeres en su participación en la administración municipal.

Es del conocimiento general que cada municipio presenta una diversidad de exigencias diversas según sus características principales y particulares, exigencias que al ser atendidas de manera adecuada, paulatina y progresivamente, contribuyen al desarrollando nacional, sobre todo en lo que respecta a las realidades sociales diferenciadas.

Los gobiernos municipales en México han gobernado dentro de los límites que se les han trazado, fundamentalmente por la distribución inequitativa del ingreso de la federación a los municipios; sin importar que es el municipio la autoridad más cercana al ciudadano y de quien busca una respuesta inmediata, sin importarle si existe o no estas limitaciones jurídicas y/o económicas de actuación.

Bajo el mismo tema, los autores de investigaciones como “Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada” David Arellano Gault, Enrique Cabero Mendoza, María José Montiel Cuatlayotl e Israel Aguilar Márquez indican que el ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy por hoy afrontan las comunidades, pues carece de una efectiva representatividad de los grupos

ciudadanos, no responde con eficacia adecuada a las demandas de la población y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para coincidir con visión de largo plazo el desarrollo local y urbano.

Ello en gran medida se debe a que actualmente los periodos de gobierno municipal son insuficientes para consolidar cualquier proyecto de mediana o larga trascendencia, pues se cuenta con funcionarios municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales, con bajos niveles de profesionalización, lo que hace que la administración pública sea un espacio de improvisación y experimentación continua.

Más allá de las reformas de 1983 que hemos señalado anteriormente, las que se suscitaron en 1999 son las que elevaron al municipio de una entidad administrativa a una institución de gobierno; no obstante, la estructura y el modelo jurídico del ayuntamiento mexicano no han visto una revolución de fondo acorde a la nueva realidad de gobernanza.

A ello hay que sumarle la diversidad de municipios, la escasa coordinación horizontal entre ellos, la insuficiente colaboración vertical entre ámbitos de gobierno y la fluctuante dinámica política, económica y social lo que ha generado la aparición, del crecimiento o la redefinición de los problemas públicos.

Respecto a la duración del mandato y la reelección que actualmente forma parte de las reformas constitucionales y a las normas locales, los autores de la investigación "Gobierno y administración pública /municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada" David Arellano Gault, Enrique Cabero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez nos plantean tres mecanismos que favorecen una alta probabilidad de que exista continuidad en el ámbito municipal: a) la posibilidad de reelección inmediata, la ampliación del periodo de gobierno y la implementación de un sistema de profesionalización del servicio público municipal.

En cuanto al Síndico podemos deducir como mecanismos la elección de autoridades tradicional, las candidaturas independientes, la creación de partidos políticos municipales y la elección de las autoridades municipales en municipios indígenas por modalidad de usos y costumbres.

Un mecanismo de elección que podría generar contrapesos al interior del ayuntamiento es la elección por separado del presidente municipal y el síndico; el único estado donde se lleva es en Chihuahua, con lo que la responsabilidad de generar estos contra pesos corresponde a los ciudadanos por medio de su voto en los comicios electorales.

Otro es que permite contar con un síndico de fuerza política distinta a la del presidente municipal nombrado de entre los regidores una vez que se haya instalado el ayuntamiento.

La necesidad de contar con partidos políticos privilegia en todo momento que tengamos la participación de nuevos actores políticos, ideas y propuestas particulares para las necesidades de las diversas demarcaciones territoriales.

Así, la viabilidad de contar con candidatos ciudadanos en las contiendas electorales, sobre todo en el ámbito municipal, sin embargo, existe un contexto en donde pueda darse la presencia de grupos criminales en la vida política nacional o local, ya sea que financien las campañas o sean posibles candidatos.

Un aspecto importante es el referente a la edad de participación de los candidatos, sobre todo en los síndicos y regidores, que de acuerdo a distintos documentos estatutarios de los partidos políticos con representación nacional, un joven es un hombre o una mujer que tiene entre 18 y 35 años de edad. Siguiendo este criterio, la representación de los jóvenes también es limitada dentro de los ayuntamientos. ^[36]

2.6 SÍNDICO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN LOCAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. ¿QUÉ ES?

Los gobiernos municipales en han embarcado en procesos de modernización administrativa. La implementación de nuevas tecnologías, la provisión indirecta y terciarizada de los servidores públicos, el involucramiento de las organizaciones sociales comunitarias para la ejecución de la obra pública municipal, entre otros, elementos de avance que han generado los gobiernos locales.

Los gobiernos municipales en México son burocracias locales, es común observar el constante dilema de la falta de recursos necesarios para dar solución a la problemática municipal; en este caso los gobiernos, no obstante se ven en la necesidad de realizar un incremento en ocasiones de hasta un 100% en su plantilla de empleados públicos, pues la lógica señala que el desarrollo no planeado del crecimiento demográfico de las ciudades requiere una mayor operación para la atención de los servicios públicos a los que se encuentra obligado el municipio.

Si bien el crecimiento del personal municipal se puede entender como una extensión en el tipo de funciones, y más concretamente, a la responsabilidad directa en las áreas de seguridad pública como control de los gobiernos municipales, es muy claro que también se está dando un fenómeno de crecimiento de la burocracia local.

Una de las prioridades para evitar la violencia político-laboral es la evidente necesidad de la profesionalización, ello permite que se generen experiencias fructíferas pues permiten mejorar la calidad de la gestión diaria y la urgente

continuidad a las políticas públicas; y esto no solo es en el área de seguridad pública, también apremia profesionistas actualizados en materia de desarrollo urbano, pues las herramientas y técnicas de gestión también se van ajustando constantemente a la nueva tendencia de urbanización y territorios en desarrollo.

A razón de lo anterior, vemos que si bien los gobiernos municipales en México aumentan el número de unidades administrativas conforme se vuelen más complicadas las necesidades que le requiere satisfacer la sociedad, esto no implique que efectivamente se esté dando una gestión de manera correcta y eficiente, pues aún existe el obstáculo de la falta de profesionalización de los servidores públicos y más de los de elección popular aunado a su poca experiencia en el ámbito gubernamental la más de las veces.

Si esto le sumamos la alta rotación en los puestos de los funcionarios públicos, que en la mayoría de las ocasiones obedece a un presunto esquema de contratación por confianza, lo que genera una evidente inestabilidad de los gobiernos y de las políticas públicas y su ejecución correcta pues no se le da la continuidad a los proyectos municipales a largo plazo.

Algo que se ha propuesto en el presente trabajo de investigación de tesis para obtener el grado de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal es la evidente necesidad de que los servidores públicos, de cualquier nivel, conozcan la reglamentación municipal y estatal que es aplicable en el marco jurídico, ello para tener bien claro el sustento de la gestión de los trámites, servicios, inversión de obra pública, proyectos urbanos, programas sociales, contabilidad gobernabilidad, por mencionar algunos.

El avance en términos de innovación en el ámbito de los gobiernos locales ha sido la manifestación de respuesta a los cambios externos acontecidos tanto en los procesos de descentralización, como por las crisis de los estados nacionales que delegaron a los niveles locales la responsabilidad de ciertas áreas de

gobierno que trajo aparejado, afortunadamente de forma positiva, la motivación para que los gobiernos municipales redoblen sus esfuerzos con la finalidad de mejorar sus capacidades de gestión.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO TERCERO

HOMOLOGACIÓN DE LA FORMA DE ELECCIÓN, PRESUPUESTO Y FUNCIONES DEL SÍNDICO MUNICIPAL.

3.1 POSICIONAMIENTO DEL TESISISTA

La figura del Síndico Municipal es de las más controversiales en la administración pública, pues en general la han visto como un adorno dentro del Ayuntamiento, han duplicado sus funciones con otras instancias de gobierno, lo que le ha demeritado su fuerza jurídico-política, al grado que los ciudadanos desconocen su existencia o dudan de su correcta función, debiendo navegar contra corriente, pues crean otras dependencias de control interno al grado que ya ni siquiera emiten opiniones, no integran o investigan anomalías en la función pública y menos aún no sancionan.

Las Sindicaturas Municipales son una institución con extrema importancia en la integración y participación de cualquier Ayuntamiento, pues busca dar transparencia y seguridad en el desempeño de las acciones y actividades del gobierno hacia los ciudadanos. Debe ser considerado “el **Auditor Social**” que por excelencia atiende realmente el interés de los gobernados, debido a que proviene de una elección popular, por ello en términos de la ley, deberían rendir un informe a la ciudadanía cada tres meses a través del Ayuntamiento que lo eligió, acto que los presidentes municipales hacen cada año.

Dentro de las propuestas que presente, de manera coordinada con la mesa directiva desde que fui Coordinadora Nacional de Síndicos del PAN (CONASIN) y Copresidenta de la Confederación Nacional de Síndicos de México (CONASIME), es que se les reconozca el **poder sancionador del Síndico Municipal** para que dentro de las facultades que tiene, si al hacer una revisión de los archivos administrativos encontrare irregularidades de cualquier tipo, pueda

solicitar por escrito al titular de la dependencia que corresponda, que en un plazo de diez días hábiles, rinda ante él, las aclaraciones pertinentes y los archivos que las sustentan; si no le son remitidas o no fueren suficientes para aclarar las irregularidades, el Síndico turne inmediatamente al Ayuntamiento un informe detallado para que se inicie el procedimiento administrativo de mérito, y posteriormente el Síndico determine las responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan.

Otra es tener **autonomía y presupuesto propio**, que cada ayuntamiento otorgue un porcentaje del total de su presupuesto para la mejora de sus servicios de auditoría para mejorar o en su caso contar con la capacidad para tener equipo humano y tecnológico dentro de la sindicatura.

Se deben realizar esfuerzos comprometidos de las y los Síndicas y Síndicos y brindar un apoyo solidario y cooperación desinteresada, más que la natural pretensión de adquirir herramientas y habilidades para un correcto desarrollo de sus actividades, y de su desarrollo profesional.

Se debe tener como misión prioritaria de las normas jurídicas y de las organizaciones de Síndicas y Síndicos, así como del propio ayuntamiento robustecer la figura del Síndico en cada una de las municipalidades, no solo jurídica y estructuralmente, sino que también trabaje por propiciar fortalezas políticas y vínculos reales de trabajo colegiado con el ayuntamiento y la administración, para que alcancen el verdadero desarrollo humano y social de los ciudadanos, que a ruegos alzados señalan que merecen autoridades y gobiernos sumados en esfuerzos para trabajar por el bien común.

A éste efecto es necesario dar a conocer el trabajo, facultades y obligaciones que el representante legal del municipio o ayuntamiento según la ley de cada estado, tiene en deber de cumplir, y que éste cargo público no sea visto

como un trampolín al siguiente escaño político, propiciando capacitación constante y previa a la toma de protesta.

México afronta retos económicos y políticos, por ello se debe ocupar la agenda pública en asuntos de seguridad, combate a la corrupción y demás servicios públicos que les competen a los municipios en lo particular de las y los Síndicas y Síndicos, sin dejar de lado la labor en el ámbito social, trabajando en un estricto apego a la legalidad y al respeto de los derechos humanos.

Por ello se debe trabajar con el objetivo de fortalecer la sindicatura como una figura político-jurídica sólida, como agente de control y sanción, reforzar la jerarquía de sus funciones dentro de la administración pública y del propio Ayuntamiento a fin de generar acciones positivas de manera conjunta gobierno y sociedad, vincular sus atribuciones con el contacto ciudadano y la representación que éste le confiere, así como el reconocimiento de su voz y voto en la toma de decisiones.

De la experiencia vivida como Síndico Municipal en Querétaro en la administración 2015-2018 y principalmente como Coordinadora Nacional de Síndicos, analizadas las formas en que se elige a las y los Síndicas y Síndicos Municipales, veo viable proponer que sea como en el Estado de México, en **el primer síndico vaya en planilla** del Presidente Municipal, y el **segundo síndico por oposición** para que éstos tenga la **legitimación ciudadana** correspondiente, y por ende, puedan actuar sin compromisos en pro de los ciudadanos que los eligieron, siempre acompañado como ya se ha referido en líneas anteriores, de un presupuesto propio, autonomía de actuación, acción sancionatoria y coercitiva, equipo administrativo tanto humano como tecnológico suficiente y que dependa de él directamente.

De igual forma que se vigile con mayor cuidado por parte de las instancias electores, que la **designación de la cuota de género sea por cargo** y no por

persona, de manera que se siga vigilando que no se den los juegos de las mentadas “juanitas de San Lázaro”.

Que se establezca una correcta y puntual denominación acorde a las funciones a realizar, para que en acuerdo de cabildo se designe al **Síndico Procurador y al Síndico Hacendario**, para que uno se encargue de la vigilancia de debido funcionamiento de la administración y el segundo de la hacienda pública, incluyendo los ingresos y los egresos.

Consecuentemente a lo anterior, que sea el Síndico quien integre y presida la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, y no el Presidente Municipal como actualmente se encuentra regulado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Resulta necesario que además de los ajustes a la Constitución Local de Querétaro, a la Ley Orgánica Municipal, Ley Electoral, se emita un **manual y/o plan de trabajo de la sindicatura en el Estado de Querétaro**; con la finalidad de que, de manera unánime en el Estado las y los síndicos municipales enfoquen sus esfuerzos en el desarrollo de mejores condiciones de vida para los habitantes del Municipio, permitiendo hacer, de la función pública un motivo de satisfacción, y que su trabajo sea acorde al origen primordial de la sindicatura y que todos vayan sobre la misma línea de acción con independencias de la circunscripción territorial, las comisiones de trabajo que integre, las aspiraciones político-electorales futuras, los principios o fundamentos partidistas, ni el género que tenga, pues con unas líneas base de que es lo que tienen que hacer, no estarán divagando en funciones y/o realizando eventos sociales, que no están mal, pero que no se conviertan en su principal función debido al desconocimiento de su encargo, y/o por las cuestiones político-jurídicas que se han referido como limitantes.

Contar con una estructura interna con la que pueda realmente trabajar y desarrollar cada una de las funciones que le son encomendadas en ley y en el manual.

Dirección General Jurídica:

Departamento Consultivo

Analistas Jurídicos

Departamento de lo Contencioso,

Analistas Jurídicos

Departamento De Control de Procesos internos;

Analistas Jurídicos

Notificadores

Departamento de Regularización de Predios Urbanos.

Analistas Jurídicos

Peritos Valuadores

Notificadores

Dirección de Juzgados Calificadores.

Jueces Cívicos

Oficiales Secretarios

Médicos

Defensores de Oficio (modificar ley para que sean área ajena)

Trabajadores Sociales

Custodios

Peritos en materia de hechos de tránsito

Notificadores

Dirección de Mediación, Conciliación y Arbitraje Condominal.

Mediadores Municipales

Oficiales Secretarios

Trabajadores Sociales
Notificadores

Órgano de Control Interno Sancionador
Analistas Jurídicos
Notificadores
Secretarios Ejecutores

Dirección de administración
Área de relaciones laborales
Área de control patrimonial

Dirección Contable
Analistas Jurídicos
Notificadores
Secretarios Ejecutores

Dirección General de Bibliotecas UAQ

El área jurídica, como unidad encargada de auxiliar y asesorar al Síndico en el ejercicio de sus funciones de carácter jurídico técnico, consultivo y litigioso, así como para la atención y seguimiento de cualquier otra cuestión de carácter jurídico en la que el Síndico requiera su intervención especializada para cumplimentar sus obligaciones y facultades que detenta como defensor de los intereses municipales.

Para el despacho de los asuntos de su competencia y el cumplimiento de sus funciones, el Director Jurídico o Asesor Jurídico debe de auxiliarse de cuatro áreas que son de suma importancia. Estas áreas deberán denominarse conforme a su función en: 1.- Jurídico Contencioso; 2.- Jurídico Consultivo; 3.- De Control de Procesos internos; y 4.- Regularización de Predios Urbanos.

El área control de procesos internos, como auxiliar y asesor del Síndico en el ejercicio de sus funciones de carácter sancionatoria, integrara e investigara las posibles comisiones de faltas, irregularidades y/o anomalías en la prestación del servicio público municipal, para turnar el expediente correspondiente al Órgano de Control Interno.

Órgano de Control Interno a su vez resolverá y en su caso determinará la responsabilidad que se derive de la queja o denuncia, emitiendo una sanción administrativa dando el seguimiento adecuado para que se ejecute la misma. Pudiendo tener como medio de impugnación la revisión ante el Síndico Municipal como superior jerárquico. Y para el caso de que además se detecte la comisión de un delito o una afectación en materia civil, el Órgano de Control Interno, lo hará del conocimiento del Síndico para que éste, inicie el o los procedimientos correspondientes.

Finalmente para la Dirección Jurídica, un área que dé seguimiento adecuado a la Regularización de Predios Urbanos propiedad del Municipio en los que por un Acuerdo de Cabildo se modifique su propiedad en favor de

particulares, y/o de aquellos que por su naturaleza y/o condiciones particulares, requieran ser regulados en propiedad particular bajo un programa de apoyo municipal.

Acto seguido, con el fin de dignificar los procedimientos administrativos en los que se ven involucradas situaciones entre particulares, y bajo la premisa de ser el Síndico Municipal quien cuente con funciones de sanción, se sugiere que la Dirección y/o Departamento de Juzgados Cívicos Municipales, así como la Dirección y/o Departamento de Mediación, Conciliación y Arbitraje Condominal, dependan también de la Sindicatura, atendiendo satisfactoriamente a los procesos legales a través de sus funcionarios públicos altamente calificados y socialmente comprometidos para otorgar la seguridad jurídica necesaria en el marco de la legalidad, en concordancia con el Plan Municipal de Desarrollo, llevando a cabo las mejores prácticas gubernamentales y políticas públicas en beneficio de la ciudadanía.

Bajo este supuesto, que sea el Síndico Municipal quien nombre y remueva a los Jueces Cívicos Municipales, y no el Presidente Municipal como actualmente se establece en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, dejando a consideración que los Titulares de las Direcciones de Juzgados y de Conciliación si estén a cargo del Presidente Municipal, por tratarse de áreas de la administración municipal.

Así pues, al estar pendiente de la seguridad, el orden y la paz social, que presida, la Comisión de trabajo de Seguridad Pública, modificando la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Querétaro que le confiere actualmente la titularidad de dicha comisión al Presidente Municipal, para que junto con el éste y otros 3 regidores realicen el análisis y los trabajos necesarios para generar las acciones que garantice a los ciudadanos su seguridad e integridad física y patrimonial.

Como seguimiento a dicho trabajo, que por Acuerdo de Cabildo el Síndico Integre el Observatorio de Seguridad Ciudadana y que de manera coordinada con la sociedad civil y las universidades que la integran, en el caso particular del Municipio de Querétaro, la Universidad Autónoma de Querétaro, y generar un estudio georeferencial del puntos y/o focos rojos en el consumo de drogas, alcohol, violencia familiar, contra las mujeres, pobreza, para que con las instancias facultadas en la materia y bajo su dirección, adopten estrategias para el combate y formación de conciencia.

En cuanto a la Dirección Contable, se sugiere se integre con el personal con profesionalización técnica para asesorar y auxiliar al Síndico en lo relacionado con la hacienda pública, sea en la ejecución de fianzas en favor del Municipio, con el tema de las propuestas de presupuestos y ley de ingresos, el seguimiento a las cuestiones fiscales, contables y hacendarias en general.

3.2 PROPUESTA DE REFORMAS A LAS LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política del Estado de Querétaro	
Dice:	Debe decir:
<p>ARTÍCULO 35. ... Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá...</p> <p>... y III. Hasta tres Síndicos. (Ref. P. O. No. 76, 31-XII-08. En cumplimiento a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, se modificó la fracción III del segundo párrafo del artículo 35 de esta Constitución)</p>	<p>ARTÍCULO 35. ... Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá...</p> <p>... y III. Hasta tres Síndicos <u>según lo describa la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro</u>. En cumplimiento a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, se modificó la fracción III del segundo párrafo del artículo 35 de esta Constitución)</p>

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Dice:	Debe decir:
<p>ARTÍCULO 27.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores en los términos que lo señale la Ley Electoral del Estado.</p>	<p>ARTÍCULO 27.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos 150 mil habitantes; II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tenga una población de más de 150 mil y menos 500 mil habitantes; III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un <u>síndico</u> y hasta siete regidores según el <i>principio de representación proporcional</i>, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos un millón de habitantes; y IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un

	<p><u>síndico</u> y hasta ocho regidores designados por <u>el principio de representación proporcional</u>, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.</p>
<p>ARTÍCULO 31.- Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>XXIV. <u>Integrar y presidir</u> las Comisiones de Gobernación, Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, Obras y Servicios Públicos, Seguridad Pública, Tránsito y Policía Preventiva y Desarrollo Urbano y Ecología, que se encuentran señaladas en el artículo 38, fracciones I, II, III, IV y VIII de la presente Ley; (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)</p>	<p>ARTÍCULO 31.- Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>XXIV. <u>Integrar</u> las Comisiones de Gobernación, Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, Seguridad Pública, Tránsito y Policía Preventiva y Desarrollo Urbano, <u>integrar y presidir</u> Obras y Servicios Públicos y Ecología, que se encuentran señaladas en el artículo 38, fracciones I, II, III, IV y VIII de la presente Ley;</p>
<p>ARTÍCULO 33.- Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y atribuciones: (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)</p> <p>XVIII.-Las demás que le señalen la Ley, los reglamentos municipales y el propio Ayuntamiento. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)</p>	<p>ARTÍCULO 33.- Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y atribuciones: (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)</p> <p>XVIII.- Tener a bajo su orden la Dirección Jurídica, la Dirección del Órgano de Control Interno, la Dirección de Administración Patrimonial, la Dirección Contable y demás dependencias que sean necesarias para el correcto desarrollo de sus funcione.</p> <p>IX.- Integrar el Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública Municipal.</p> <p>XX.- Integrar, sustanciar, resolver y en su caso sancionar sobre irregularidades en la gestión pública municipal.</p>

	<p>XXI.- Integrar, sustanciar, resolver y en su caso sancionar sobre conflictos entre particulares que se deriven de faltas administrativas.</p> <p>XXII.- Las demás que le señalen la Ley, los reglamentos municipales y el propio Ayuntamiento. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)</p>
<p>ARTÍCULO 102. Son autoridades hacendarias las siguientes: I. El ayuntamiento; II. El presidente municipal; y III. El titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales, el Director de Ingresos o el titular de la unidad administrativa encargada de la recaudación de los ingresos, así como los funcionarios que mediante acuerdo autorice el titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales. (Ref. P. O. No. 94, 23-XII-09)</p>	<p>ARTÍCULO 102. Son autoridades hacendarias las siguientes:</p> <p>I. El ayuntamiento;</p> <p>II. <u>El Síndico Hacendario Municipal</u></p> <p>III. El presidente municipal; y</p> <p>IV. El titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales, el Director de Ingresos o el titular de la unidad administrativa encargada de la recaudación de los ingresos, así como los funcionarios que mediante acuerdo autorice el titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales. (Ref. P. O. No. 94, 23-XII-09)</p>
<p>ARTÍCULO 132.- El Juez Cívico dependerá directamente del presidente Municipal, quien lo nombrará y removerá libremente, ...</p>	<p>ARTÍCULO 132.- El Juez Cívico dependerá directamente del <u>Síndico Procurador Municipal</u>, quien lo nombrará y removerá libremente, ...</p>

Reglamento de Justicia Administrativa para el Municipio de Querétaro.	
Dice:	Debe decir:
<p>Artículo 2. Corresponde la aplicación del presente Reglamento a:</p> <p>I. El Presidente Municipal;</p>	<p>Artículo 2. Corresponde la aplicación del presente Reglamento a:</p> <p>I. <u>El Síndico Procurador Municipal</u>;</p>
<p>Artículo 3. Son obligaciones y facultades del Presidente Municipal:</p> <p>I. Nombrar y remover al Jefe de los Juzgados</p>	<p>Artículo 3. Son obligaciones y facultades del <u>Síndico Procurador Municipal</u>:</p> <p>I. Nombrar y remover al Jefe de los Juzgados</p>

Cívicos Municipales y a los 2 Jueces Cívicos Municipales;	Cívicos Municipales y a los 2 Jueces Cívicos Municipales;
---	---

3.3 PROTOCOLO PARA ACTUAR Y ATENDER CASOS DE HOSTIGAMIENTO Y ACOSO POLITICO-LABORAL

La prevención, atención, sanción y eliminación de la impunidad, y la construcción de una cultura libre de estereotipos y proactiva hacia la denuncia se puede forjar y articular a través de mecanismos normados e institucionales como un “Protocolo de actuación” que establezca criterios y medidas claras.

Es importante subrayar la responsabilidad que todas y todos tenemos para lograr cambiar y erradicar de nuestros espacios de gobierno estas conductas tan dañinas. La tolerancia institucional adquiere su máxima expresión en la prevalencia de prejuicios y actitudes de todas y todos las y los integrantes de la organización, desde el o la titular, o las personas de áreas jurídicas, sustantivas, de recursos humanos o de los órganos auditores o internos de control, que son quienes deben asumir los principios, las responsabilidades, el compromiso y las actitudes propias de quienes construyen un ambiente político-laboral sano y libre de hostigamiento y acoso.

La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación y una violación al derecho humano a una vida libre de violencia.

La violencia contra las mujeres en el ámbito político-laboral atenta contra su dignidad; una de las expresiones de la violencia en éste ámbito el bloqueo en el desempeño de sus funciones, el no acceso a un presupuesto económico y humano adecuado, el retirarles facultades que por ley les corresponde, entre otros que ya hemos referido, por una de las propuestas es proponer que se establezca un “*Protocolo para la Prevención, atención y sanción del Hostigamiento y acoso político-laboral*”. El cual contenga procedimientos homogéneos y establezca las

instancias institucionales que conozcan e identifiquen y atienden la investigación de las conductas que atentan contra la integridad personal.

La experiencia me mostro la urgente necesidad de erradicar estas conductas y para ello necesitamos actuar, enfrentar la situación en defensa de los derechos de las mujeres y particularmente de aquellas que se ven inmersas en la política con la característica de ser de dirigencia de alto mando como lo es las Síndicas Municipales, de su dignidad como persona y de sus espacios de trabajo, con este protocolo debe mandar un claro mensaje frente al hostigamiento y acoso político-laboral en los Municipios y las áreas administrativas que lo integran, se debe terminar la impunidad para los agresores, el silencio cómplice y el temor a denunciar, se debe trabajar por un espacio libre de tolerancia a estas conductas!, las instituciones deben estar obligadas a actuar para garantizar un clima laboral donde el trabajo digno y respetuoso sea un asunto cotidiano, las mujeres debemos alzar la voz cuando ese trato no sea así, la igualdad requiere trato digno y respeto.

El Protocolo de Actuación se debe emitir porque las conductas de hostigamiento y acoso político-laboral son una realidad lamentable pero evitable, existe un sustento jurídico que lo fundamenta en disposiciones normativas a las que debemos dar cumplimiento ante la necesidad de garantizar la aplicación de un procedimiento único de atención y sanción de casos en la administración pública municipal.

La ya conocida reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada el 11 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, tuvo como fin, introducir en nuestra Carta Magna explícitamente, la protección y garantía de los derechos humanos contenidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, así como incorporar nuevas reglas de acción e interpretación para las autoridades por medio de la incorporación del **“principio pro-persona”** y el método de **“interpretación conforme”**.

Específicamente en materia de los derechos de las mujeres, el Estado debe promover la erradicación de estereotipos y roles de género que impiden el acceso pleno a asuntos de la administración pública, y precisarlos en la agenda pública, generando consecuentemente con ello políticas públicas efectivas. Esta obligación implica el deber de garantizar el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.

Al establecer las disposiciones básicas a través de un procedimiento único a seguir y actuar en cada una de las instituciones de la Administración Pública en materia de prevención, atención, sanción y registro de casos, sugiero que sea de la siguiente manera.

Acciones de prevención considerándolas como las más eficaces y menos costosas no sólo en términos de recursos económicos, sino por su capacidad para desalentar que ocurran estas conductas y evitar los daños, efectos y consecuencias; con ello se refuerza la propuesta de generar el Manual del Síndico Municipal, que contiene, según mi propuesta en este trabajo de tesis de titulación, de manera clara y precisa las facultades de la Sindicatura, y con ello los derechos y obligaciones que traen aparejados el cargo público.

Conclusiones

Que la labor del Síndico Municipal vaya de la mano con el ámbito social, sin que se deje de trabajar en un estricto apego a la legalidad y al respeto de los derechos humanos.

Que es apremiante **fortalecer la figura del Síndico Municipal de manera político-jurídica, como agente de control y sanción, reforzar la jerarquía de sus funciones dentro de la administración pública y del propio Ayuntamiento** a fin de generar acciones positivas de manera conjunta gobierno y sociedad, vincular sus atribuciones con el contacto ciudadano y la representación que éste le confiere, así como el ***reconocimiento de su voz y voto en la toma de decisiones.***

Que **las Síndicas y los Síndicos** procuren la unidad y el **trabajo efectivo**, trabajando por generar acciones conjuntas con quien encabeza la Presidencia Municipal, y ***alcen la voz para que sea reconocida la función que realizan.***

Hoy más que nunca, México necesita representantes en los gobiernos que defiendan sus intereses, y no que llenemos espacios de compadrazgo o cuotas de género inoperables, los gobernantes necesitamos recuperar la base de la división territorial, necesitamos defender el municipalismo, pero un municipalismo coherente con los intereses de quienes en ellos habitan.

Se deben establecer reglas para la valoración con perspectiva de género ante situaciones de violencia político-laboral.

El fortalecimiento de la gobernación municipal es un factor que puede asegurar y desarrollar la capacidad del gobierno para responder a las múltiples exigencias del municipio.

Bibliografía

Libros, ensayos, documentales.

1. Carlos Arvizu García, *Capitulaciones de Querétaro, 1655*, Querétaro, Ayuntamiento de Querétaro, 1994, pp. 54 y ss.
2. Celia Wu hizo un corte de esta institución en 1794 y llega a esta conclusión. V. Celia Wu, "La población de la ciudad de Querétaro en 1791", en *Historias* 20, México, abril-septiembre de 1988, pp. 69-70.
3. Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, *Descripciones económicas regionales de Nueva España, Provincias del Centro, Sudeste y Sur, 1766-1827*, México, SEP-INAH, 1976, Noticia sucinta de la ciudad de Santiago de Querétaro, comprendida en la provincia y arzobispado de México, reino de Nueva España, en la América Septentrional. Extendida por el orden de las preguntas que contiene el interrogatorio del señor coronel don Antonio de Pineda, primer teniente del regimiento de Reales Españolas de Infantería (1791), Pedro Antonio de Septién Montero y Austria, p. 52.
4. AGN, Media Anata, vol. 93, exp. s/n, dictamen de la tesorería general de Ejército y Real Hacienda, México, noviembre 15 de 1792, fs. 153 y 154.
5. AHQ, Poder Ejecutivo, 1827, caja 1, expediente sobre cuentas de propios y arbitrios de la municipalidad de Landa, Prefectura de Jalpan, año de 1827, oficio de enero 2 de 1824, f. s/n.
6. Eduardo Martíre, *1808, La clave de la emancipación hispanoamericana*, Ed. Elefante Blanco, Bs. As., 2002. ISBN 987-9223-55-1
7. Morelli, Federica (2007). «Entre el antiguo y el nuevo régimen. La historia política hispanoamericana del siglo XIX». *Historia Crítica*.
8. Sánchez de Tagle, Esteban (2010). *Las reformas borbónicas 1750-1808*.
9. Luis Busaniche, *Historia argentina*, Ed. Taurus, Bs. As., 2005. ISBN 987-04-0078-7
10. Revista municipal interamericana, Volúmenes 5-6. Pág. 9. Autor: Pan American Commission on Intermunicipal Cooperation. Editor: Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal, 1956.
11. Gobiernos locales: el futuro político de México, en la página de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos. "Historia económica, política y social de México", en monografias.com.
12. <https://revistas.juridicas.unam.mx/> LA FIGURA DEL SÍNDICO PERSONERO DEL COMÚN EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA ÉPOCA VIRREINAL. Manuel Andreu Gálvez*
13. Juan Ricardo Jiménez Gómez, *El primer ejercicio federalista en Querétaro, 1824-1835*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2001.
14. Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Un siglo de adecuaciones a la Constitución local de Querétaro, 1917-2017*, Querétaro, LVIII Legislatura, 2017.
15. AGN, Media Anata, vol. 93, exp. s/n, dictamen de la tesorería general de Ejército y Real Hacienda, México, noviembre 15 de 1792, fs. 153 y 154.
16. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Revista Mexicana de Historia del Derecho, <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/issue/archive>.
17. Instituto Nacional Electoral (antes IFE), por conducto de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con colaboración de Mtro. Carlos Tello Díaz, realizó una investigación titulada "Usos y Costumbres en Comunidades Indígenas y Procesos Políticos Electorales".
18. <https://actualidad.rt.com/actualidad/281973-nace-gobierno-indigena-entidades-violentas-mexico>
<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/8152/0078104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia22_el_contorl_de_la_gestion_municipal.pdf
19. Manuel Suárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Del Reino a la República, Querétaro, 1786-1823*, vol. I, Querétaro, IEC, 2001. p. 20.
20. Cfr. Constitución de 1917, art. 131 original, reformado en 1983. La Constitución de 1991 no menciona al síndico. La Constitución de 2008, permite hasta tres síndicos, pero no les atribuye la representación judicial del ayuntamiento, según su art. 35, fracción III.
21. José René Olivos Campos, *Profesor-investigador titular en la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México (jrolivos@yahoo.com)*. Gobernación municipal en México: alcances y desafíos.-
22. David Arellano Gault, Enrique Cabero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez.- "Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada"

Sitios en red

22. U.N.A.M Instituto de Investigaciones Jurídicas, Revista Mexicana de Historia del Derecho, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/issue/archive>
23. http://www.mexico.gob.mx/courses/coursev1:INMUJERES+CTAH19071X+2019_07/courseware/8cac1b4b18f24c6d8ed704730f878301/06d827db73f4a179dcd32b083a5606a/
24. Argumentos (Méx.) vol.24 no.66 México may./ago. 2011

Leyes

25. Declaración Universal de los Derechos Humanos

26. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
27. Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres
28. Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"
29. Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos de la Mujer
30. Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en su asamblea 2015
31. Criterios tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sitios en red

32. <https://www.periodismosincensura.com.mx/denuncian-agresiones-de-alcaldes-contra-regidoras-y-sindicas-municipales/>
33. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado/denuncian-agresion-a-la-sindico-municipal-de-amozoc-puebla-3759277.html>
34. <http://www.fuentesfidedignas.com.mx/portal2018/index.php/locales-1/6259-sindicos-municipales-acusan-agresiones-a-su-figura-juridica-y-legal>
35. <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/pide-sindico-de-huactzinco-a-pgje-medidas-cautelares-a-su-favor-por-agresiones-de-edil/>
36. <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/asesinan-a-funcionaria-municipal-de-jilotepec-en-edomex/ar-AAFtKci>
37. <https://cioinformacion.com/ex-sindica-municipal-denuncia-agresiones-y-amenazas-en-oaxaca/>
38. <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/pan-propone-que-violencia-politica-se-contemple-como-agresion-contra-mujeres/>
39. <https://www.congresonacionalindigena.org/concejo-indigena-de-gobierno/>

Leyes

40. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
41. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
42. Ley Orgánica Municipal del Estado de Chihuahua.
43. Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa.
44. Manual para Síndicos emitido por la Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC
45. Reglamento de la Comisión Nacional de Procesos Internos del PRI
46. Manuales del Partido del Movimiento de Regeneración Nacional

ANEXO:

**Propuesta de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro;
al Reglamento de Justicia Administrativa para el Municipio de Querétaro,
aprobación de un manual del Síndico del Municipio de Querétaro;
aprobación de un Protocolo para actuar y atender casos de hostigamiento y
acoso político-laboral**

Dirección General de Bibliotecas UAQ