

LA ELECCIÓN DE LOS REGIDORES MUNICIPALES A TRAVÉS DE DISTRITOS UNINOMINALES EN EL ESTADO DE SINALOA

Por Dra. María Del Rosario Quiñónez Payán
PITC TITULAR "B"
ADSCRITA A CGIP

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es competencia de las legislaturas locales definir los sistemas municipales electorales, en México, debido a que la Constitución General sólo establece algunos principios mínimos entre ellos, la elección directa de los miembros del ayuntamiento, la no reelección inmediata de los mismos y la incorporación del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, por lo que en todos las leyes o códigos electorales estatales se ha incorporado la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos y todas las fórmulas son mixtas, ya que de entrada se asigna el presidente municipal y el síndico(s) al partido mayoritario. Con los años se ha formado un modelo de representación en los municipios de México, con un perfil preponderante que no está establecido en la constitución federal, generalmente vemos reflejado una especie de presidencialismo y en la elección por planillas de los miembros del cabildo, produciéndose limitaciones a la representación social y a la pluralidad de actores en el proceso de decisiones.

En el caso del estado de Sinaloa, la Ley Electoral del estado de Sinaloa (reformada el 7 de Agosto de 2006, en el aspecto de las precampañas), establece la elección por planilla de los miembros del cabildo que son: Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidores electos por el sistema de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional que para la elección de Regidores de representación proporcional de los Ayuntamientos, los partidos políticos participantes que obtengan votación minoritaria y alcancen cuando menos el 2% de la votación municipal emitida tendrán derecho a que se les asignen Regidores de representación proporcional. Las listas municipales se integrarán con el número de Regidores que corresponda al municipio respectivo conforme a las disposiciones de la Constitución Política del Estado.

JUSTIFICACIÓN

La Constitución Federal sólo prohíbe la reelección inmediata de los miembros del cabildo, por lo que el tema de los sistemas electorales municipales no es competencia de una ley federal, sino que los congresos locales están facultados para abordar y resolver mediante una reforma electoral estatal, innovando los sistemas electorales municipales.

En el caso que nos ocupa, consideramos que el Congreso del Estado de Sinaloa no ha aquilatado el enorme potencial de iniciativa que tiene para reformar sus sistemas electorales municipales, para eliminar la elecciones por planilla de los regidores de mayoría relativa y posibilitar la elección de estos regidores a través de distritos uninominales en los que se divida el territorio municipal, y que se establecería en la Legislación Electoral del estado de Sinaloa.

En Sinaloa el poder legislativo, como en otras entidades federativas sólo se limitaron a transcribir y adecuar de manera muy delimitada las reformas de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal; no se atrevieron a adicionar, desarrollar, especificar e innovar el contenido de dicha reforma constitucional a sus exigencias concretas, ya fuera como institución municipal, intermunicipal, etc., y eludieron el reto de asumir los cambios necesarios de modernizar sus municipios.

Recientemente el presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, Lic. Aarón Irizar López, planteó la reelección de los alcaldes y la ampliación del período de gobierno a cuatro años, considerando que sí se puede realizar esta reforma fundamental en Sinaloa, como ya ocurrió en el estado de Coahuila, que es regido por la misma Carta Magna. Esto es un asunto de voluntad política y de una apuesta que va con los tiempos actuales. Una extensión del plazo de los gobiernos municipales, fortalecería la planeación de las ciudades y los pueblos para entregar mejores resultados a los gobernados, quienes a su vez se distraerían menos con tanta elección. El presidente municipal en mención –que es Vicepresidente de la Federación Nacional de Municipios de México-, agregó que él, como presidente de dicho organismo y muchos Alcaldes del país están de acuerdo que debe haber una ampliación del período de Gobierno. Incluso una reelección inmediata, con candados claros para que si no le gustan al pueblo, se trunque la reelección, como

también cree en la reelección del Poder Legislativo. Lo anterior es parte de los entrapes que tiene este país, añadió.¹

Este asunto, abundo, Irizar López, debe tener prioridad para los diputados locales, los federales y los senadores, porque el país necesita con urgencia atender sus prioridades e impulsar las reformas necesarias para el desarrollo nacional. México, resaltó, es de los países rezagados en el mundo, que no tienen una visión de la posmodernidad, como es la reelección de los alcaldes, la ampliación de sus períodos, la reelección de los legisladores.

Es buena y oportuna la propuesta del presidente municipal de Culiacán, sin embargo, consideramos que antes que nada debiera establecerse la elección de los regidores a través de distritos uninominales, por ser una forma más democrática, la cual fortalecería a los regidores en sus funciones y los electores de cada distrito tendrían más acercamiento con sus representantes en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades en las colonias y barrios. Por supuesto que al existir la reelección, los electores elegirían a los regidores que si cumplieran con sus funciones, más allá de sus partidos políticos.

Impacto científico, académico, o institucional:

El proyecto de investigación tendrá un fuerte impacto en la sociedad sinaloense porque con nuestras propuestas en torno a las modificaciones a la representación política en los órganos del gobierno municipal fortalecerán la democracia y por ende la relación gobierno-ciudadano-habitante de los municipios del estado de Sinaloa.

Vinculación con sectores sociales, productivos o gubernamentales:

El proyecto está fuertemente vinculado a los diferentes sectores sociales y gubernamentales, por ser de interés público.

OBJETIVOS

¹ Irizar López Aarón, Presidente Municipal de Culiacán, Sinaloa, Periódico Noroeste, publicado el día 2 de febrero de 2006.

Elaborar un proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Sinaloa, relativo a la forma de elección de los regidores municipales a través de distritos uninominales, para entregarlo al H. Ayuntamiento del municipio de Culiacán, por medio de la Universidad Autónoma de Sinaloa, con el propósito de que se analice y pueda retomarse como proyecto de reformas ante el Congreso del Estado de Sinaloa.

Presentar el trabajo de investigación a la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, como producto investigativo de nuestra Universidad Autónoma de Sinaloa.

Contribuir desde esta trinchera al avance democrático en materia electoral y de integración del gobierno municipal en Sinaloa.

MARCO TEÓRICO

Concebimos, de acuerdo con la municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera, que el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con el poder público y el derecho, se da generalmente en el contexto del municipio, como instancia del poder público, por ser además y cada día más una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes. Es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos libres. Sin instituciones comunales podría una nación darse un gobierno libre, pero ella carecerá de libertad. La democracia municipal cumple con tres misiones fundamentales: aproxima a la población a los problemas locales, constituye una escuela de civismo y ciudadanía y significa un freno a la excesiva concentración del poder en los organismos centrales. Por todo ello los municipios constituyen el supremo baluarte de la verdadera democracia y del libre ejercicio de los derechos y de las libertades fundamentales de la persona.

En las reformas de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce que “Cada municipio será *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular y directa”, en lugar de la redacción anterior que decía *administrado*. Se asienta, pues, en el ordenamiento constitucional, con claridad, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental, siendo

reconocido el Municipio como el primer orden de gobierno y el más cercano a la población.

Las prácticas electorales de los municipios constantemente son objeto de una fuerte demanda democrática; particularmente las formas de elección de los integrantes del cabildo incentivan claramente prácticas autoritarias. Entre estas la forma en que se construyen las planillas; la ausencia de autonomía política de algunos regidores; el poco pluralismo existente en varios municipios y en la toma de decisiones al interior de los cabildos, frecuentemente motivados por el presidente municipal, cuyo actuar es muy cercano al presidencialismo, y por consiguiente la poca cercanía y compromiso, de los regidores con el electorado y los habitantes en general.

Con todo y el principio de representación proporcional en 1983, aún no se ha podido construir una verdadera democracia dentro de los cabildos, pues el diseño institucional que rige actualmente las elecciones municipales obliga a una votación por fórmula o planilla y en muchos casos la fórmula o planilla no está constituida para que sea vea representado a todo el territorio y población municipal, lo que puede derivar en políticas públicas incompletas o sesgadas a los intereses de ciertas áreas del municipio.

Compartimos el pensamiento de la Mtra. Blanca Acedo, cuando establece que el sistema mixto de regidurías que existe en 26 entidades federativas (entre ellas Sinaloa) no permite que los partidos obtengan triunfos en las dos pistas (la mayoritaria y la proporcional) como sucede en la cámara de diputados y los congresos locales, debido a que las regidurías de mayoría relativa se asignan a través del mecanismo de planilla. Adoptar una reforma así, implicaría dividir el territorio municipal en diversos distritos electorales para elegir a cada uno de los regidores de mayoría relativa. Este modelo puede ser incorporado por los congresos locales, en las legislaciones electorales, sin necesidad de reformar la Constitución federal.

Por eso, como nivel de gobierno el municipio requiere que se integre a los ayuntamientos a través de mecanismos más democráticos, que permitan una mayor participación ciudadana; pero sobre todo la ciudadanía estaría mejor representada, y para lograrlo, el mecanismo ideal es la elección de los regidores municipales, la del presidente municipal y la del síndico procurador, de manera simultánea, pero en urna y boleta separada, para tal efecto se dividiría al municipio en distritos electorales

uninominales, con la finalidad que en cada uno de ellos se elija un regidor municipal, y por otra parte se mantenga la planilla en lo que se refiere a la elección de los regidores municipales a través de del principio de representación proporcional, perdurando así el sistema mixto, pues se combinarían los dos principios de asignación de escaños en las democracias del mundo: el principio de mayoría relativa, según el cual en cada distrito electoral gana sólo el candidato que obtiene una mayor votación y el principio de representación proporcional, según el cual los partidos tienen derecho a cierto número de curules a partir de su votación global. En concordancia con lo que señala José Antonio Crespo, el principio de mayoría permite una vinculación más directa entre el legislador y el electorado de su distrito (diseñado con ciertos límites poblacionales y geográficos para facilitar la comunicación entre representante y electorado) pues de él depende la conservación de su cargo (cuando hay reelección inmediata, como ocurre en la gran mayoría de las democracias) y favorece la formación de mayorías partidarias en los congresos o parlamentos para dar mayor gobernabilidad y agilidad al proceso legislativo. El sistema de representación proporcional nivela la representación parlamentaria entre votos y escaños y admite la representación de partidos minoritarios.

METODOLOGÍA

En nuestra investigación haremos uso de los siguientes métodos: el deductivo, pues partiremos de lo general a lo particular; el histórico, para buscar los antecedentes relativos a las elecciones municipales en México, particularmente en los tiempos modernos; el método comparativo nos servirá para encontrar en algunas entidades federativas el mecanismo de elección de los regidores de mayoría relativa a través de distritos uninominales, y también en algunos países, como Brasil, Venezuela y Argentina.

Como trabajo de campo, aplicaremos encuestas y haremos entrevistas a actores políticos de los tres niveles de gobierno en Sinaloa y a ciudadanos en algunos sectores, concretamente de los municipios de Culiacán, Mazatlán, Los Mochis, Guasave y Guamúchil.

Referencias bibliográficas

ACEDO, Blanca M. *La integración del gobierno municipal, El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, IJ-UNAM, México, 2005.

ACEDO, Blanca M. Representación Política y Sistemas Electorales Municipales, Agenda para la Reforma Municipal. Cuadernos de Debate, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, 2000.

ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *Constitución municipal, El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, IJ-UNAM, México, 2005.

CABRERO LÓPEZ, Enrique, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Memorias del Seminario en el CIDE 1999, México, 2000.

CASTAÑEDA HOEFLICH, Clemente, *Del presidencialismo municipal al gobierno colegiado: una visión de conjunto*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo Universidad de Guadalajara, 2004.

CRESPO, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales en México*. Fundación Friedrich Naumann y CIDE. México 1996.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DIMAS, Benjamín, Rodolfo, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Memorias del Seminario en el CIDE 1999, México, 2000

FAYA VIESCA, Jacinto, *Visión histórica del municipio como institución política*, en Municipio: Aspectos políticos, jurídicos y administrativos, 1ra. Reimpresión, México, FUNDAp, 2002.

GARCÍA CEJUDO, Carolina, *Municipio y sistemas electorales municipales*, Relatora, 2do. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2004.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Memorias del Seminario en el CIDE 1999, México, 2000.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El municipio en Iberoamérica*, Editorial Laguna, S.A de C.V., México, 2003.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, (COORD.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Memorias del Seminario en el CIDE 1999, México, 2000.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, Coordinador de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), “*Bases para una reforma constitucional en materia municipal*”, en colaboración con la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados, México, 2004.

MEJÍA ROSALES, Rosa María, *Formas de Participación Ciudadana en el Sistema Electoral Municipal*, 2do. Congreso Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2004.

NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, *Iniciativa de Ley de Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, Reflexiones sobre la Reforma, México, 1998.

PÁGINA WEB DE LA REPÚBLICA DE BRASIL, *A Evolucao do Municipio no Brasil-Conceituacao e Genese*, traducido al español por la Maestra Ana María Geraldine.

PÉREZ DURÁN, Ixchel, *Efectos del diseño institucional electoral en la formación y en el ejercicio del poder en el ámbito municipal en México.*

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, Séptima Edición, revisada y actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.

QUIÑÓNEZ PAYÁN, María Del Rosario, *Acerca de la reforma constitucional*, Ponencia en el IV Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, “Retos de modernización del municipio mexicano”. Guanajuato, Guanajuato, México, 2005.

QUIÑÓNEZ PAYÁN, María Del Rosario, *El municipio y el gobierno municipal en México: Situación actual y perspectivas de desarrollo*, Tesis de grado de Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo, Posgrado de la Facultad de Derecho-UAS, Culiacán, Sinaloa, México, 2003.

QUIÑÓNEZ PAYÁN, María Del Rosario, *El gobierno municipal y la necesidad de constituirlo con base en la separación de poderes*, en *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho*, Compilador Salvador Valencia Carmona, UNAM-III, México, 2005.

- QUIÑÓNEZ PAYÁN, María Del Rosario, *El gobierno municipal y la necesidad de ejercer la separación de poderes*, Tesis de Grado de Doctorado en Derecho, Posgrado de la Facultad de Derecho-UAS, Culiacán, Sinaloa, México, 2005.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, en *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, 2004.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, propuesta *Hacia una Ley Reglamentaria del Artículo 115*, en *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2004.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2005.
- RUIZ BALCÁZAR, Mónica Victoria, *Municipio y diseño institucional, El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, IJ-UNAM, México, 2005.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- RODRÍGUEZ BANDA, Alfredo, *La División de poderes en el gobierno municipal, Primer Congreso Gobiernos Locales: El futuro político en México*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Guadalajara, Jalisco, 1999.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Bases jurídicas del municipio mexicano*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Segunda Edición: México, 1996.
- Constitución Política República de Brasil.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa.
- ACKEL FILHO, Diomar. *Município e prática municipal: à luz da constituição federal de 1988*. São Paulo, RT, 1992.
- AGUIAR, Joaquim Castro. *Processo legislativo municipal*. Rio de Janeiro, Forense, 1973.
- ANDRADE, Zênio Rosa. *O controle interno de órgãos municipais*. Florianópolis, TCE/SC, 1989.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS. *Súmula das tendências e conclusões do VII congresso nacional de municípios e carta municipalista de Guarapari*. Espírito Santo, 1972.
- BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na constituição*. 3. ed. São Paulo, LED, 1996.

- BRÜNING, Raulino Jacó. A fiscalização do município pelos vereadores: manual de orientação. Blumenau, FURB, 1995.
- CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. 5. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- CERATTI, Paulo Renato. Direito municipal: interpretado pelos tribunais. São Paulo, Jurid Vellenich, s.d.p.
- COSTA, José Rubens. Manual do prefeito e do vereador: com paraceres sobre a lei de responsabilidade fiscal, subsídios, previdência e tributos. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- COSTA, Néelson Nery. Curso de direito municipal brasileiro. Rio de Janeiro, Forense, 1999.
- GODOY, Mayr. A câmara municipal e o seu regimento interno. 4. ed. São Paulo, LEUD, 1995.
- GODOY, Mayr. A lei orgânica do município: comentada. São Paulo, Universitária de Direito, 1990.
- JESUS, Silvio Borges de. Câmaras municipais: processo e procedimentos. Blumenau, Acadêmica, 1996.
- LEMES, Fábio Nogueira. Orçamentos municipais e procedimentos legislativos. 1. ed. São Paulo, Edipro, 1991.
- LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Prefeitos e vereadores: crimes e infrações de responsabilidade. São Paulo, LED, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 6. ed. São Paulo, RT, 1993.
- PINASSI, Ayrton. Direito municipalista constitucional. Campinas, Conan, 1995.
- PINHEIRO, Ewald Sizenando. O fundo de participação dos estados, distrito federal e territórios e o fundo de participação dos municípios. Brasília, TCU, s.d.p.
- ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Controle de constitucionalidade das leis municipais. São Paulo, Atlas, 2001.
- SILVA, Edson Jacinto da. O vereador no direito municipal. São Paulo, LED, 2001.