

## **UNA REFORMA POLÍTICA PARA UN SINALOA DEMOCRÁTICO Y EN PAZ**

Por Llaveró

A partir del último día del año 2010, Sinaloa dejó de ser un estado ajeno a la alternancia de partidos en el gobierno local. Al mismo tiempo incursionó en el grupo de entidades federativas que han vivido la experiencia de los gobiernos divididos, pues tal es la correlación que arrojaron las elecciones de julio de aquel año al quedar la titularidad del Poder Ejecutivo en manos de una de las coaliciones participantes y la mayoría de los diputados del Congreso en otra. Sin embargo, esta alternancia no es ninguna garantía de que se generen los cambios que hacen falta para tratar de superar los rezagos y problemas que sufre la sociedad sinaloense.

Ya cerca de cumplir el primer año de ejercicio, el actual gobierno estatal destaca por la pobreza de iniciativas de reformas importantes, limitándose a proponer, pero sin impulsarlas en serio, modificaciones legales de tipo administrativo. El contraste es evidente con otras experiencias similares, como la de Oaxaca, donde desde los primeros meses del nuevo gobierno se han aprobado algunas reformas interesantes en materia política.

Pero la realidad sinaloense, de atraso y deterioro, sigue ahí, y sin reformas que modernicen su institucionalidad, corre el riesgo de empezar a descomponerse aún más, tornándose impostergable una reforma política profunda que contribuya a intentar revertir sus tendencias negativas. No será fácil que se logre, pues la historia política de Sinaloa revela que los cambios llegan con lentitud y retraso, aunque también existen algunos antecedentes de instituciones en las que este estado ha sido pionero.

Ejemplos de lo primero son la tardanza en adoptar la representación proporcional, la autonomía del órgano fiscalizador, la división distrital basada en el criterio poblacional, la alternancia de partidos en el gobierno estatal, la justicia constitucional local, la mayoría calificada para la elección de los magistrados y comisionados del órgano garante de la transparencia, la reforma del Congreso. Algunas de estas instituciones siguen todavía sin llegar a Sinaloa, a pesar de su evidente necesidad o de su obligatoriedad constitucional.

De lo segundo hablan la creación del Consejo de la Judicatura, la expedición de una ley de acceso a la información pública y la reconducción presupuestal, vigente en el estado desde la Constitución local de 1917.

La realidad es que en varios aspectos de su legislación, Sinaloa es uno de los estados que presenta mayores atrasos, incluso con respecto a otras entidades que siempre han sido gobernadas por el mismo partido que, hasta el 2010, había sido hegemónico en Sinaloa.

Las siguientes son algunas propuestas que buscan contribuir al diseño de un nuevo y moderno andamiaje institucional para un Sinaloa pacífico, justo y democrático.

## UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD ESTATAL

La Constitución Política de Sinaloa es de las más alteradas del país. A la fecha se le han realizado 133 reformas, abarcando más de 500 modificaciones a la gran mayoría de sus artículos y adiciones de otros nuevos. Además del rezago en el contenido de muchas de sus disposiciones, registra no pocas deficiencias de forma al incluir ocho artículos bis, uno de ellos derogado, dos bis A, dos bis B y uno bis C,

un título bis, dos secciones bis, una vigente y la otra derogada, siete fracciones bis y once artículos ya derogados.

Una verdadera reforma política estatal debe pasar por el filtro de una reforma constitucional, pero aquella sería más completa si se aprovechara la ocasión para realizar una modernización integral de la Constitución local. En el último año ya lo hicieron, con diferentes modalidades, los estados de Chiapas y Oaxaca.

#### REFORMA DEL SISTEMA DE GOBIERNO. LÍMITES CONSTITUCIONALES.

La Constitución mexicana impone a las entidades federativas el sistema presidencial. El artículo 116 constitucional tiene establecido que “La elección de los gobernadores de los Estados (...) será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas”.<sup>1</sup> Esta disposición indica que para que un estado adopte un sistema político distinto, el parlamentario por ejemplo, se requiere de una reforma a la Constitución federal, por lo que las reformas políticas locales deben seguir circunscribiéndose a la forma de gobierno presidencial.

Sin embargo, la redacción breve y abstracta de la norma constitucional, contemplada en el artículo 116, si permite el establecimiento de un régimen de gobierno local de tipo semipresidencial.

Mientras madura esta idea, la tendencia que ha empezado a configurarse en México apunta hacia la reforma del sistema presidencial, mediante la introducción de correctivos que dispersen el conjunto de facultades que le son inherentes a los poderes públicos y que durante mucho tiempo ha concentrado el titular del poder ejecutivo. Dicha tendencia parte del reconocimiento de que el presidencialismo mexicano ya resulta caduco ante las nuevas condiciones nacionales de pluralidad política y nada bueno puede esperarse de su prolongación.

La caduqueza constitucional del sistema presidencial mexicano, sostiene Diego Valadés, “resulta de la concentración de facultades en una sola persona; de la irresponsabilidad ante la nación de quienes desempeñan funciones de gobierno; de la asimetría que se plantea entre el nuevo pluralismo en el Congreso y el antiguo monolitismo en el gobierno; de la excesiva duración del periodo presidencial; de la baja calidad de los integrantes del gobierno, debido a que sólo dependen de la confianza de una persona; de la incompatibilidad entre un modelo democrático que auspicia la deliberación en el Congreso y un régimen que omite esa deliberación con el gobierno; de la circunstancia de que los electores influyan en la composición del Congreso y por ende en la orientación de las leyes, pero no tengan injerencia en la composición del gobierno ni en la orientación de su programa. Esa disfuncionalidad no es imputable a personas o partidos; es una consecuencia de la arcaica configuración constitucional del poder que podría ser superada por la adopción de buenas prácticas de gobierno, pero a las que nadie está obligado conforme a derecho”.<sup>2</sup>

Lo mismo podemos decir de los sistemas políticos vigentes en los estados mexicanos, como el de Sinaloa, donde la hipertrofia del presidencialismo raya en muchos casos en el caciquismo.

Aunque es verdad que un sistema político como el presidencial no puede trasplantarse de un país a otro y esperar que tenga un comportamiento idéntico, también es cierto que este sistema, como ha sucedido con otras instituciones, fue adoptado por los constituyentes mexicanos de forma parcial del modelo norteamericano, donde ha funcionado mejor que en nuestro país, por lo que resulta viable volver la mirada hacia el original para completar la obra, atendiendo las particularidades de la cultura política mexicana.

## RATIFICACIÓN DEL GABINETE.

La ratificación del Gabinete es una institución de la relación entre poderes que aparece con la Constitución de los Estados Unidos, contemplada en la segunda sección de su artículo dos, disponiéndose que el Presidente tiene la facultad de proponer, con el consejo y consentimiento del Senado, el nombramiento de los ministros públicos y demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea su Constitución en otra forma.<sup>3</sup>

Ya Oaxaca inició la experiencia mexicana a nivel local creando una modalidad de ratificación del Gabinete. En efecto, la ley fundamental local de este estado establece, desde el 15 de abril de 2011, que es facultad del Congreso oaxaqueño “ratificar los nombramientos de los Secretarios de despacho que el Ejecutivo hiciere, verificando que cumplan los requisitos establecidos en esta Constitución y en las Leyes secundarias”.<sup>4</sup>

Se considera que la ratificación del Gabinete posee la gran ventaja de coadyuvar a que el titular del poder ejecutivo seleccione a sus mejores propuestas para las designaciones, que en ellas no predominen solo criterios de amistad, relación familiar o lealtad partidista. En Sinaloa tenemos un ejemplo actual: si al iniciar el nuevo gobierno estatal, a finales de diciembre de 2010, hubiera existido el mecanismo de la ratificación del Gabinete, es muy probable que varios de los secretarios no hubieran pasado el filtro del Congreso, como el de Seguridad Pública, quien no cumple con algunos de los requisitos exigidos por la legislación de esta materia.

Por otra parte, en esta entidad ya existen algunos cargos públicos de la administración pública estatal que requieren ratificación, como son los titulares de la

Procuraduría General de Justicia y del Instituto Sinaloense de las Mujeres. En el primer intento el actual Procurador fue ratificado, pero no la propuesta para dirigir el Instituto femenil, debiendo realizar el Gobernador una segunda propuesta al Congreso, que si fue ratificada.

Estos precedentes son un camino ya andado en la ruta de la ratificación, por lo que no resultaría completamente extraña su implantación en el constitucionalismo sinaloense.

### JEFE DE GABINETE

Un complemento de la ratificación sería la creación de la figura del Jefe de Gabinete, que también forma parte del modelo original del sistema presidencial. Esta figura ayudaría a desconcentrar las funciones que en este sistema tiene que desempeñar el Presidente.

Se trata de una institución que, al contrario de debilitarlo, lo fortalece al despojarlo de responsabilidades eminentemente administrativas, quedando más libre para el desarrollo de sus funciones de Jefe de Estado. Lo mismo puede aplicarse al ámbito estatal, para permitir que el Gobernador se concentre en las actividades más importantes de su cargo.

### VETO DE BOLSILLO

Como un resabio del viejo presidencialismo mexicano, que se resiste a ser acotado, persiste la práctica autoritaria generalizada, por parte de los Presidentes y Gobernadores, de negarse a publicar los productos legislativos, incluidas las reformas constitucionales, a pesar del vencimiento de los plazos establecidos.

Actualmente la Constitución Política de Sinaloa contempla, en su artículo 46, un plazo de “ocho días útiles” para realizar observaciones a los decretos del Congreso, si no las realiza debe “promulgarlas inmediatamente”.<sup>5</sup> No obstante dicha disposición, durante el gobierno anterior se dieron varios casos de extemporaneidad en la publicación de decretos del poder legislativo local:

1.- La reforma integral del Código de Procedimientos Civiles, aprobada el 18 de junio de 2008 y publicada hasta el 4 de agosto de ese año.

2.- Las reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública, que se aprobaron el 18 de julio de 2008 y se publicaron hasta el 20 de agosto.

3.- Las reformas al Código Civil sobre Registro Público de la Propiedad, aprobadas el 21 de julio de 2008 y publicadas el 27 de agosto

4.- Las reformas al Código de Procedimientos Civiles en materia de prueba de paternidad, que se aprobaron el 26 de febrero de 2009, siendo publicadas hasta el 5 de junio.

5.- La Ley que regula la prevención y el control de las Adicciones, aprobada el 28 de enero de 2010 y publicada hasta el 26 de marzo.<sup>6</sup>

Esta práctica, sin embargo, no se limita a la Federación o a Sinaloa, sino que está más extendida. Hace unos meses los asambleístas del Distrito Federal reclamaban al Jefe de Gobierno la falta de publicación de unas reformas para combatir el *bullying* en las escuelas, aprobadas hace tres meses por la Asamblea Legislativa.

Buscando superar este problema en el ámbito federal, el Congreso de la Unión aprobó, a finales de 2010, una reforma a los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política Federal para acotar el llamado veto de bolsillo. El 3 de febrero de 2011, como integrante del Órgano Revisor de la Constitución, el Congreso sinaloense

ratificó la reforma. La Declaratoria formal se realizó en la Comisión Permanente el 25 de mayo del mismo año. Pero fue apenas el martes 16 de agosto cuando el Presidente de la República se decidió a firmar el demorado decreto que le había turnado Congreso, apareciendo publicado el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, por lo que ya forma parte de la Constitución mexicana.<sup>7</sup>

El proceso legislativo que vivió esta reforma justificó, por sí mismo, la pertinencia de la reforma constitucional, pues fue el Presidente quien por cerca de tres meses se resistió a firmarla y a ordenar su inserción el diario oficial. En otras palabras: la reforma para acotar el veto de bolsillo presidencial fue víctima, como decenas de otros decretos del Congreso federal, del... veto de bolsillo del Presidente de la República.

Además, esta experiencia legislativa sirvió para dejar claro, al menos en el ámbito parlamentario, que las reformas constitucionales no requieren promulgación, pues no pueden ser objeto de observaciones, por lo que su publicación debe ser inmediata. Así se le reconoce desde el Senado de la República, cuando se afirma que las reformas constitucionales requieren que el Congreso las acuerde y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Una vez que esto se cumple, el Congreso o la Comisión Permanente hace el cómputo de los votos de los congresos estatales y lleva a cabo la declaración de haber sido aprobadas dichas reformas. El Poder Ejecutivo no tiene nada que ver en este proceso, por lo que el Diario Oficial de la Federación debe publicar desde luego las modificaciones aprobadas y declaradas.

No hace mucho las declaratorias de reforma constitucional finalizaban con la frase: *"Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales"*. Ahora los decretos de este tipo de reformas que hacen las Cámaras federales ya no se turnan al



Presidente sino que se declara: “*Se remite al Diario Oficial de la Federación para su debida publicación*”. O bien se inserta la frase “*Se remite al Diario Oficial de la Federación, para los efectos constitucionales*”.

Pero, al igual que muchos temas nacionales, había sido un estado mexicano el pionero en la materia. En efecto, fue en Aguascalientes, en el 2003, donde surgió la disposición de que el poder legislativo puede ordenar la publicación de sus decretos si el Ejecutivo se demora en hacerlo, lo que fue apoyado por la Corte declarando tal norma como perfectamente constitucional, toda vez que se trata de un mecanismo que guarda total armonía con la Constitución Federal y con el principio de división de poderes.<sup>8</sup>

El acotamiento del llamado “veto de bolsillo” del Gobernador no sólo contribuiría a la modernización de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo de Sinaloa, sino que en sí mismo representa una defensa de la propia Constitución estatal.

#### INICIATIVA PREFERENTE.

A pesar de la ampliación de la pluralidad política en el país existe un claro predominio de los gobiernos unificados, en los que la figura de la iniciativa preferente carece de sentido. El panorama cambia un poco cuando se trata de gobiernos divididos, pues se piensa que ello conlleva a la parálisis, o cuando menos a una gran lentitud, legislativa.

No deja de ser una paradoja que durante décadas la oposición mexicana luchara por equilibrar la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y cuando esto empieza a lograrse surja la idea restauradora del viejo presidencialismo con la llamada “Iniciativa Preferente”. Porque esta es una institución que busca fortalecer al

Poder Ejecutivo, ante la supuesta parálisis legislativa. Como si fuera malo para el país o para el estado que no todas las iniciativas del Presidente, o del Gobernador, sean aprobadas, es decir, que no se haga su santa voluntad. No hace mucho se sostenía lo contrario: que las recurrentes crisis económicas tenían como origen el mega presidencialismo mexicano.

En el constitucionalismo estatal mexicano, los únicos estados que hasta ahora han adoptado este mecanismo son el Estado de México, Oaxaca y Nayarit. En el Estado de México y Oaxaca se da un plazo que vence la última sesión del periodo ordinario en el que fueren presentadas, mientras que en Nayarit es de treinta días siguientes a su presentación.

El rezago legislativo es un problema parlamentario nacional, al que debe buscársele solución, pero la iniciativa preferente no lo es. Las verdaderas soluciones están en otra parte, y también en reconocer que así son de pausados los Parlamentos en todo el mundo. Admitiendo que se necesita una modernización, pero también una integración diferente, del poder legislativo local, puede explorarse la aplicación de otro tipo de medidas que eviten el rezago en el que incurren las comisiones permanentes, pero respetando la autonomía del poder legislativo, con mecanismos de autocontrol como sería la de establecer que una vez transcurrido cierto plazo para que se dicte una iniciativa ésta pase al Pleno del Congreso como dictamen para ser discutido y votado.

El poder ejecutivo no necesita actualmente mayores atribuciones. Tiene ya muchas, como la designación discrecional de prácticamente todo el gabinete estatal, en materia de administración de justicia y seguridad pública, en el ejercicio del gasto público, y muchas otras más. Lo que hace falta, más bien, es fortalecer al Poder Legislativo, pero sobre todo a la ciudadanía.

## REFORMA ELECTORAL

La última reforma electoral realizada en Sinaloa, la de octubre de 2009, fue la primera de la era contemporánea que no fue producto del consenso de la mayoría de las fuerzas políticas del estado. Por lo mismo, se redujo a modificaciones de la legislación secundaria sin tocar la Constitución, manteniendo antinomias entre ambas, como la fecha de los comicios estatales. Y son varios los temas electorales que requieren actualización, entre los que destacan los siguientes:

1.- Consejeros y Magistrados electorales. La estructura y funcionamiento de los órganos electorales en los estados mexicanos siguió la ruta trazada para el Instituto Federal Electoral. Con la reforma de 1996 se creyó que la integración de estos organismos se había “ciudadanizado”, pero con el paso del tiempo se está empezando a reconocer que en realidad se “partidizaron”, fenómeno que se ha recrudecido a partir de los nombramientos que se realizaron en el año 2003, afectando su credibilidad y, por consecuencia, la de los gobernantes y representantes que surgen de los procesos electorales.<sup>9</sup>

El sistema de cuotas partidistas en la elección de consejeros electorales ha hecho crisis, y una de sus causas estriba en que el perfil que se les exige no permite la consolidación de una verdadera independencia, una “piedra angular de la independencia” de estas instituciones.<sup>10</sup> El candado de las dos terceras partes de los legisladores para su elección está resultando insuficiente para garantizar la imparcialidad de los consejeros.

Una nueva reforma debe ir en la ruta de establecer como requisito la ausencia absoluta de militancia partidista de los aspirantes a consejeros ciudadanos estatales,

distritales y municipales, a diferencia del filtro actual, contemplado en el artículo 52 de la Ley Electoral, que establece: “Los Consejeros Ciudadanos deberán reunir los siguientes requisitos: V. No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; VI. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación”.<sup>11</sup>

El procedimiento de selección de los consejeros también es objeto de críticas severas considerando que tampoco aporta al fortalecimiento de la independencia de los órganos electorales. El sistema vigente de nombramiento en Sinaloa empieza desde el artículo 16 de su Constitución, al contemplar que: “El presidente y los consejeros ciudadanos serán nombrados por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes en los términos previstos por la Ley”.<sup>12</sup> La que previene, en su artículo 50, que los integrantes del Consejo Estatal Electoral serán designados “por el Congreso del Estado con votación de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la Ley”.<sup>13</sup>

Estos requisitos y mecanismos son iguales a los que se utilizan para la elección de los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral.

Las propuestas de solución que se han empezado a esbozar caminan en el sentido de excluir a los partidos políticos del proceso de nombramiento de los consejeros estatales y magistrados electorales, por lo que las propuestas de los aspirantes emergerían de otros actores legitimados por la ley, preferentemente las instituciones académicas.

Para reforzar la autonomía de los demás órganos, resultaría positiva la medida de designar a los integrantes de los consejos distritales y municipales por el voto de las dos terceras de los consejeros estatales. Actualmente se eligen por mayoría simple.

## 2.- Sanción a la violación de los topes a los gastos de campaña.

La superación de los topes establecidos a los gastos de campaña y precampaña de los candidatos, partidos y coaliciones se ha vuelto una práctica constante, e impune, en los procesos electorales mexicanos de todos los ámbitos. Su falta de castigo no sólo contribuye a fortalecer el clima de impunidad, sino que implica incumplimientos de la letra y espíritu de la Constitución y las leyes electorales y una competencia desigual que equivale a un déficit democrático.

La persistencia de este problema obedece, entre otras razones, al régimen sancionatorio de estas prácticas, la existencia de un marco jurídico endeble de las facultades fiscalizadoras de los órganos electorales, y la propia fragilidad en la independencia de los integrantes de dichos órganos. Aquí resulta aplicable lo observado para el ámbito federal: “Como está diseñado actualmente el marco normativo, el método para disuadir conductas es a través de la imposición de sanciones, que desde una perspectiva histórica poco ha servido. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que las sanciones no impactan ni en las preferencias electorales ni en los resultados de la elección, ya que por un lado los electores conocen de las infracciones después de los comicios y, por el otro, independientemente de la gravedad de la falta, el resultado electoral permanece inalterable, como sucedería si algún candidato federal rebasara el tope de gastos de campaña”.<sup>14</sup>

En Sinaloa la transgresión de los topes de gastos no es causal de nulidad de una elección, por lo que, en el remoto caso de que se acreditara tal irregularidad, la sanción sería sólo de tipo pecuniario, lo que estimula su recurrencia. Todavía peor, tal como sucede con los incumplimientos de los presupuestos de egresos públicos, los rebases a los topes de gastos electorales están legalizados, lo que está consagrado en la fracción VIII del artículo 248 de la Ley Electoral: “Por las conductas previstas en los incisos a), b) y c), amonestación pública o con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Estado; la misma sanción se impondrá (...) cuando el excedente del tope de gastos de precampaña o campaña sea hasta el cinco por ciento”.<sup>15</sup>

Si se considera que el cinco por ciento de rebase es aceptable, ¿por qué no incluir la cantidad que representa, de una buena vez, en el propio tope y adoptar una sanción más drástica como es la nulidad?

Una reforma electoral que contribuya a una verdadera equidad en las contiendas electorales debiera incluir el rebase de los topes de gastos de campaña entre las causales de nulidad de una elección, agregando, entre otras previsiones, que este sólo hecho se considerará “determinante” para que proceda la anulación.

Además, deberá buscar fortalecer la función fiscalizadora del órgano electoral, estableciendo, entre otras nuevas atribuciones, la obligación de rendir un informe semanal sobre los gastos ejercidos en la contratación de propaganda electoral en medios impresos, cuyas tarifas aplicables deberían tener un máximo de costo similar al de la tarifa comercial vigente en el mes anterior al inicio del proceso electoral.

### 3.- Sistema electoral para la integración de los Ayuntamientos.

Actualmente los Ayuntamientos de Sinaloa incluyen en su integración una cláusula de gobernabilidad que no se justifica a la luz de la teoría política, el avance del pluralismo político y de la actividad jurisprudencial de la Suprema Corte, que ha resuelto la inconstitucionalidad de estas cláusulas por antidemocráticas, ya que generan una excesiva sobrerrepresentación del partido ganador.

En algunos municipios la sobrerrepresentación del partido ganador, por más minoritaria que haya sido su votación, le asegura más del 60% de los integrantes del ayuntamiento. Este sistema de sobrerrepresentación se vio acentuada con la reforma constitucional de junio de 2001, que incorporó la figura del síndico procurador como integrante de los cabildos por el principio de mayoría relativa, garantizándole de manera automática al partido ganador de la elección ya no sólo la mayoría sino los dos tercios de los cargos, una eventualidad proscrita constitucionalmente para la Cámara Federal de Diputados y para el propio Congreso local de Sinaloa.

El sistema electoral para la integración de los ayuntamientos sinaloenses requiere de una reforma que los transforme en instituciones más democráticas, que reflejen con mayor justicia la voluntad de los electores. En alguna etapa de la historia reciente de Sinaloa, estuvo vigente una disposición que consagraba un sistema electoral plenamente proporcional para la integración de los ayuntamientos. La Ley Electoral estatal de 1992 contemplaba, en su artículo 14, que “cada partido tendrá derecho a un número total de Regidores proporcional a su votación”. Es una norma que le vendría bien al Sinaloa del siglo XXI.

#### 4.- Mayor equidad de Género en la integración de Ayuntamientos, Congreso y Gabinetes de gobierno.

A pesar de que las mujeres representan la mayoría absoluta del padrón electoral, su presencia sigue siendo limitada, tanto en los órganos de representación como en los puestos de gobierno. En la actual legislatura del Congreso estatal sólo hay siete diputadas, una electa por el principio de mayoría relativa y seis de representación proporcional, lo que equivale al 17.5 por ciento del total de legisladores. Solamente se tiene una sola presidenta municipal de un universo de 18, representando el 5.5 por ciento de las 18 presidencias municipales que existen en Sinaloa. En el gabinete del gobernador se repite la misma presencia: sólo una secretaria.

El discurso pretendidamente igualitario es insuficiente para hacer realidad la equidad entre varones y mujeres ante la ausencia de normas obligatorias. Por tal razón, la mejor vía para garantizar el avance hacia una mayor equidad de género seguirá siendo las de las acciones afirmativas, llegando en algunos casos a la paridad. Por lo pronto, esto último puede establecerse en las listas de candidatos plurinominales y en los gabinetes de gobierno.

#### REFORMA DEL CONGRESO

Desde hace más de una década los poderes legislativos estatales de México se han visto inmersos en una dinámica de actualización, tanto en su integración como en su organización y funcionamiento internos. La abrumadora mayoría de los Congresos locales se incorporaron a esta tendencia modernizadora. Sólo un puñado de entidades, entre las que lastimosamente se cuenta Sinaloa, se fue quedando rezagado en su vida parlamentaria.



Este rezago empieza desde la cúspide del sistema jurídico sinaloense: la Constitución Política local. Existe una serie de principios en materia parlamentaria que no es suficiente estén contemplados en la ley orgánica sino que su relevancia exige incorporarlos a la Ley Suprema estatal, que actualmente es bastante escueta en el tema de la organización y funcionamiento internos del poder legislativo, impactando negativamente tanto al poder legislativo como a la propia Constitución.

El Congreso sinaloense arrastra desde los años setentas un problema de inconstitucionalidad, al contemplar, junto al demográfico, un criterio geográfico para su integración, sistema electoral que la Suprema Corte, desde varios años atrás, ha resuelto que riñe con la Constitución federal. Al margen de su impacto en la integración de las futuras legislaturas, lo más importante de corregir este rezago es el acatamiento de la constitucionalidad nacional, empezando por los primeros obligados a ello que son los gobernantes y representantes,

La reforma del Congreso de Sinaloa debe buscar una modernización profunda de su estructura y funcionamiento internos, para que mejore su desempeño y eficacia legislativa.

## REFORMA DEL PODER JUDICIAL

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, la Suprema Corte empezó a tener una función más decorosa, aunque no sin contradicciones e insuficiencias.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo de los poderes judiciales de los Estados.

Recientemente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha informado que en México se “observa que persisten deficiencias estructurales y orgánicas en el sistema judicial, especialmente a nivel de las entidades federativas, que repercuten en la independencia y autonomía de los poderes judiciales”.<sup>16</sup>

Con relación a los desafíos más importantes en materia de justicia, el informe menciona, además de la creciente violencia e inseguridad debidas principalmente al crimen organizado, el tema de la impunidad. El informe analiza la cuestión del acceso a la justicia, considerándolo una deuda del Estado mexicano para con su ciudadanía, en particular para los pueblos indígenas y las mujeres.

En lo que concierne al nombramiento de quienes integran a los Tribunales Superiores de Justicia, la Relatora Especial considera que se deberían tomar medidas, incluyendo cambios legislativos, para garantizar la plena independencia del poder judicial local frente al poder ejecutivo.

Frente al problema del crimen organizado, recomienda la adopción de un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia. Por otra parte, considera que la impunidad generalizada, y considerada como habitual, es uno de los desafíos principales de México, entre cuyas causas parecen estar un sistema deficiente en la investigación de los delitos, la existencia de continuos conflictos de competencia entre las autoridades federales y estatales.

También afirma que la corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia, lo que es plenamente corroborado por los recientes escándalos en que se han visto envueltos ministros, magistrados y jueces.

Finalmente, plantea que, para un buen funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia, se requiere un presupuesto adecuado y suficiente, recomendando atender diversas iniciativas legislativas que plantean un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal, entre las que se cuenta Sinaloa.

Sinaloa es uno de los nueve estados mexicanos en los que los Magistrados del Tribunal de Justicia no son electos por el voto de las dos terceras partes de los

legisladores. La presidencia del tribunal también cuenta con un deficiente diseño institucional, consistente en períodos anuales, lo que ha derivado en opacidad y períodos exageradamente prolongados de magistrados en la presidencia del máximo órgano de justicia local, dañando la imagen del Poder Judicial Local.

El régimen jurídico de la presidencia del tribunal resulta antidemocrático porque no contempla límites a las reelecciones –salvo las de la edad y de la antigüedad en el cargo de magistrado que es de quince años- y deficiente porque no establece reglas transparentes para la elección. Es un diseño institucional que se queda lejos del que consagra el Poder Judicial Federal y muchos poderes judiciales estatales.

Una reforma que fortalezca la independencia del poder judicial sinaloense debe incluir, como ya ocurre en el ámbito federal y en la gran mayoría de los estados mexicanos, su elección por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, es decir, mediante una mayoría calificada.

Este sistema de elección y funcionamiento debiera extenderse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Una reforma integral del poder judicial debe tocar también la integración del Consejo de la Judicatura, abriéndolo a la participación externa a la burocracia judicial, así como incorporar a la Constitución las normas básicas de funcionamiento y atribuciones de este órgano judicial. En este tema valdría la pena retomar las recomendaciones incluidas en el informe de la relatora especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados. La relatora propone que la presidencia del Consejo recaiga en una persona distinta a quien ostenta la presidencia del tribunal, para que pueda dedicarse de tiempo completo a tan importante encomienda, así como garantizarse una representación equilibrada entre hombres y mujeres con conocimiento en temas de género.

## LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

El control de la constitucionalidad es considerado en la actualidad una pieza fundamental de la democracia moderna y uno de los soportes básicos del estado de derecho y del constitucionalismo modernos. La supremacía constitucional se basa en la idea de que todo el orden jurídico descansa en la Constitución, por lo que ésta es superior a toda la actividad legal y gubernamental, ya que de ella reciben su validez. El principio de supremacía constitucional, pues, consiste en que toda norma jurídica secundaria y todo acto de autoridad sólo tendrán validez si no contravienen las disposiciones contempladas en la Constitución.

Desde 1857 en México ha existido un reducido control constitucional. La Carta Magna promulgada por aquel histórico Congreso contempló tres instrumentos de defensa constitucional: el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios, las controversias constitucionales y el juicio de amparo. La Constitución original de 1917 les dio continuidad y agregó un instrumento más: el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de los años noventa del siglo pasado empiezan a crearse nuevos instrumentos de control de la constitucionalidad: en 1992 las comisiones de derechos humanos, en 1995 la acción de inconstitucionalidad, en 1996 el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional electoral.

En el ámbito local mexicano la justicia constitucional empezó a abrirse camino con el nuevo siglo. Los estados de Coahuila, Chiapas, Tlaxcala y Veracruz asumieron la iniciativa de encabezar este proceso democrático de cambio constitucional que ya no podrá detenerse, lo cual se demuestra con la incorporación

a esta experiencia de los estados de Guanajuato, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

La implantación de la justicia constitucional local en Sinaloa permitiría avanzar en un control más efectivo de los ciudadanos sobre los gobernantes, en un mayor respeto a los derechos humanos, en el combate al autoritarismo, en fortalecer la cultura de la legalidad, en acrecentar el interés público sobre la Constitución Política estatal y en mejorar la calidad de la democracia en el estado.

### AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Desde hace varias décadas la doctrina jurídica mexicana ha sostenido la necesidad de que el ministerio público no dependa jerárquica y discrecionalmente del poder ejecutivo, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. La tendencia en numerosos ordenamientos contemporáneos consiste en otorgar autonomía de carácter constitucional al Ministerio Público.

Se considera que la estabilidad de los procuradores generales de justicia, complementada con otras medidas como la profesionalización de la policía de investigaciones, mejorará considerablemente las funciones de procuración de justicia, actualmente muy desprestigiada ante la opinión pública. La subordinación directa del poder ejecutivo ha debilitado los principios de objetividad, imparcialidad y de buena fe que deben regir las actividades del ministerio público, propiciando un terreno fértil para que prevalezca la discrecionalidad sobre la legalidad.

También se argumenta a favor de esta decisión que la autonomía del ministerio público es necesaria para permitir la eficaz persecución de los delitos cometidos desde el poder público. Si se combina la dependencia jerárquica del ministerio público respecto de los gobernadores con el cuasi monopolio de la acción penal en

su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política, de lo que lamentablemente hay abundancia de casos. Ante la situación desastrosa de procuración de justicia no hay otra salida que la independencia para poder contar con un ministerio público con credibilidad.

Recientemente dos prestigiadas instituciones, como son la ONU y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), han presentado sendos documentos que incluyen la propuesta de dotar de autonomía al ministerio público.

En el ya citado informe sobre la independencia de los magistrados, la Relatora Especial de la ONU concluyó que “uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México —tanto a nivel federal como local— es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva, (recomendando) que las diversas iniciativas para transformar el Ministerio Público en una entidad autónoma se estudien con la debida atención y se aprueben a la brevedad”.<sup>17</sup>

Por su parte, la UNAM, en sus “Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia” sostiene que: “La autonomía constitucional del Ministerio Público debe garantizarse en la ley y en los hechos. La ejecución de mandatos políticos a través de estos cuerpos sólo transmite a los funcionarios el mensaje de que su permanencia en las instituciones depende de su lealtad al poder y no de su capacidad profesional. Urge la autonomía constitucional de todos los ministerios públicos del país. Esta medida contribuiría a la lucha en contra de la corrupción, la impunidad, la inseguridad pública, el ejercicio de

la acción penal por razones políticas o “de Estado” y prevendría injusticias, en particular para los que tienen menos recurso para defenderse”.<sup>18</sup>

En congruencia con este análisis, la UNAM propone la acción inmediata número 26 que consiste en “transformar los ministerios públicos en verdaderos órganos constitucionales autónomos, eficaces y ágiles, sustentados en el adecuado nombramiento de los procuradores, la creación de los Consejos del ministerio público y de la policía de investigación, la existencia de una verdadera carrera ministerial, la autonomía presupuestal y la autonomía técnica de los fiscales, para combatir la corrupción, la impunidad y alejar a esta importante función de cualquier consideración política”.<sup>19</sup>

Sinaloa se cuenta entre los estados mexicanos en que resulta muy evidente el fracaso del modelo tradicional de procuración de justicia, por lo que aquí se advierte más claramente que en otras entidades la necesidad de reformar a fondo esta relevante función estatal, para superar los gravísimos problemas de impunidad en la persecución de los delitos, mediante la dotación de autonomía al ministerio público estatal.

Ciertamente no existen precedentes en el derecho comparado mexicano en este tema, pero la situación desastrosa de la justicia y los derechos humanos en Sinaloa impelen a intentar soluciones distintas a las que ya han demostrado su fracaso. El sistema actual de nombramiento del Procurador General de Justicia del Estado de Sinaloa es de simulación democrática al recibir el titular del poder ejecutivo las propuestas para procurador de un organismo que él mismo encabeza. Todo ello provoca que la independencia técnica, que el artículo 76 de la Constitución Política del Estado le confiere al ministerio público, no llegue a configurarse en la realidad.

Aunque la del procurador es una figura incorporada en la Constitución Política local, prácticamente sólo para efectos de su nombramiento, sus responsabilidades autónomas como ministerio público desaparecen de manera literal en la Ley Orgánica del Ministerio Público, que en su artículo 15 dispone que se trata de “un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo del Estado”.<sup>20</sup>

## DEFENSORÍA DE OFICIO

El informe de la ONU al que nos hemos estado refiriendo sostiene que “el hecho de que en varias entidades federativas las defensorías de oficio estén vinculadas al Poder Ejecutivo, de quien también depende la procuración de justicia, puede ser un obstáculo para su autonomía y actuación independiente”.<sup>21</sup>

Es el caso de Sinaloa, ya que el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio dispone que esta institución “se establece como organismo integrante de la Administración Pública, adscrita al Poder Ejecutivo y se denominará Dirección del Cuerpo de Defensores de Oficio del Estado”.<sup>22</sup>

La conversión de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en Sinaloa en un organismo constitucional autónomo ya debe aparecer en el debate público estatal y en la agenda de una reforma política ineludible.

## NUEVOS MUNICIPIOS

En el último medio siglo en Sinaloa sólo se han creado dos municipios: Salvador Alvarado en 1962 y Navolato, veinte años después, en 1982. Esta conducta medrosa en materia de municipalización contrasta con la tendencia que prevalece en el ámbito nacional a favor de la actualización, más o menos permanente, de la



división política municipal en los estados. El más reciente es el de Bacalar, Quintana Roo, autorizado en el año 2011.

El contraste resulta muy evidente en algunos casos particulares como los de los estados de Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Aguascalientes, San Luis Potosí, Campeche, Sonora y Estado de México, donde en los últimos años han surgido más de medio centenar de nuevos municipios. Para ser exactos: de 1990 a la fecha en México han surgido 54 nuevos municipios. Dieciséis de ellos corresponden al pequeño estado de Tlaxcala, otros dos al también poco extenso Aguascalientes, Chiapas creó siete, Guerrero seis, Estado de México y Veracruz cuatro cada uno, Campeche y Quintana Roo tres cada estado, Sonora, San Luis Potosí y Zacatecas dos cada uno, mientras Baja California, Jalisco y Baja California Sur incorporaron un municipio cada uno a su división política estatal. El movimiento municipalizador mexicano es tan dinámico que no son pocos los estados que tienen actualmente en proceso la creación de más municipios.

El potencial de Sinaloa para asimilar la creación de más municipios es muy elevado, en virtud de que ocupa el segundo lugar nacional en concentración de habitantes por municipio, es decir, es el segundo estado que menos municipios tiene en relación con su población. Sólo lo supera Baja California, que es la segunda entidad federativa con mayor porcentaje de población en localidades mayores de 50,000 habitantes. El promedio de habitantes por municipio en Sinaloa es de alrededor de 150 mil, cifra que casi quintuplica el promedio nacional que es de 36,442.

Sinaloa está dividido políticamente por un número reducido de municipios, 18, muy lejos del promedio nacional que es de 78.6. Aún si se restaran los municipios de Oaxaca que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres el

promedio de municipios por estado sería de 62.2, casi cuadruplicando la cantidad que tiene Sinaloa. Sólo siete de los 31 estados que cuentan con régimen municipal tienen menos municipios que Sinaloa.

Estos indicadores resaltan más si se toma en cuenta que Sinaloa es una entidad muy dispersa, al ocupar a nivel nacional el lugar número 12, de 31, en cantidad de localidades y entre los once estados que lo superan en esta materia el que menos municipios tiene es Tamaulipas con 43. Además, Sinaloa se ubica por debajo de la media nacional en porcentaje de población que vive en localidades mayores de 50,000 habitantes. Por donde quiera que se le vea, Sinaloa es el estado del país que cuenta con las mejores condiciones y la reserva más amplia para ensanchar, sin perturbación alguna, su división política municipal. Es por ello que no se entiende ni justifica el conservadurismo ante las ya añejas demandas de los sinaloenses de algunas regiones del estado, que en realidad son dos las que registran, en la actualidad, movimientos municipalizadores maduros: Eldorado y Juan José Ríos.

#### UNA CEAIPES AUTÓNOMA

Desde que se adicionó a la Constitución Política del Estado el artículo 109 Bis B, en enero de 2004, éste nunca se ha reformado, manteniendo la redacción original que destaca por su parquedad de tres renglones, aunque en su momento resultó muy valioso por tratarse de un derecho fundamental. Ni siquiera fue tocado para cumplir el mandato legislativo incluido en la reforma de julio de 2007 al artículo 6º de la Constitución Federal mexicana, lo que en parte explica que Sinaloa sea una de las entidades de la República cuyas legislaciones de acceso a la información pública no cumplen a plenitud la constitucionalidad federal.

La evolución del derecho de la información pública, la necesidad y exigencia democrática de una mayor transparencia gubernamental y los cambios constitucionales sobre esta materia en todos los niveles del país convierten en indispensable la reforma de esta disposición en Sinaloa.

En cuanto al mecanismo de designación de los integrantes del organismo garante del cumplimiento de este derecho fundamental se advierte una irreversible tendencia a favor de una mayoría calificada de los integrantes de los Congresos locales, en la que ya se inscriben 25 entidades federativas y el Distrito Federal. En el pelotón más atrasado marcha Sinaloa.

El mecanismo de la mayoría calificada es, junto al de los requisitos para ser comisionado y al de la previa convocatoria pública, de los que más contribuye a dotar de auténtica autonomía a un organismo público como debe ser la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES).

---

<sup>1</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>2</sup> Valadés, Diego, La Reforma del sistema presidencial mexicano, Revista Pluralidad y Consenso Número 12, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2010, pág. 2.

<sup>3</sup> “Constitución de los Estados Unidos de América”, en Textos Constitucionales, EUB, Barcelona, 1995, pág. 18.

<sup>4</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Oaxaca/06921118.doc>

<sup>5</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sinaloa/07101148.doc>

<sup>6</sup> Información propia con base en el Diario de los Debates del Congreso del Estado y en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”.

---

<sup>7</sup> El reformado artículo 72 de la Constitución mexicana contempla la nueva institución de la siguiente forma:

*B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.*

<sup>8</sup> Tesis: P./J. 53/2005, Página 921, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII , Novena Época, Materia Constitucional:

DIVISIÓN DE PODERES. EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL 21 DE JULIO DE 2003, RESPETA ESE PRINCIPIO. El indicado precepto prevé un sistema de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicho Estado, consistente en el derecho de veto traducido en la facultad del Ejecutivo de realizar observaciones a las iniciativas de ley o decreto expedidas por la Legislatura, la cual deberá discutir las de nuevo y, en su caso, confirmarlas o aceptarlas por el voto de las dos terceras partes del número total de los diputados, caso en el cual volverá al Ejecutivo para su publicación dentro de los 10 días hábiles siguientes, estableciendo que ante la falta de publicación en ese plazo el propio Congreso Local la ordenará; dicho sistema respeta el principio de división de poderes aun cuando al Ejecutivo Local le corresponda, ordinariamente, la

---

facultad de promulgar las leyes, toda vez que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un amplio margen decisorio de las entidades federativas en ese ámbito, al no establecer un marco que impida que un Congreso Estatal, a través de un sistema razonablemente equilibrado, comparta con aquél la facultad de ordenar la publicación de las leyes, tomando en cuenta que dicha regulación permite el ejercicio de la facultad de veto, a la vez que impide que, a propósito de su ejercicio, el Ejecutivo obstaculice la función de creación de leyes encomendada al Legislativo, sin que ello produzca una distorsión que desarmonice el sistema constitucional de competencias.

<sup>9</sup> Crespo, José Antonio, Ciudadanizar al IFE, El Universal, México, 27 de septiembre de 2011.

<sup>10</sup> Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, Los árbitros de las elecciones estatales, UNAM, México, 2010, Pág. 48.

<sup>11</sup> Ley Electoral del Estado de Sinaloa, CEE Sinaloa, México, 2009, Pág. 70.

<sup>12</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Sinaloa/07101148.doc>

<sup>13</sup> Ley Electoral del Estado de Sinaloa, CEE Sinaloa, México, 2009, Pág. 67.

<sup>14</sup> Agíss Bitar, Fernando, Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, Temas selectos de derecho electoral, TEPJF, México, 2008, Pág. 41.

<sup>15</sup> Ley Electoral del Estado de Sinaloa, CEE Sinaloa, México, 2009, Pág. 217.

<sup>16</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 18 de abril de 2011.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdf/>

<sup>21</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, op. cit., nota 16.

<sup>22</sup> <http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdf/>