



SAN RAFAEL CITY COUNCIL AGENDA REPORT

Department: City Attorney

Prepared by: Lisa Goldfien
Assistant City Attorney

City Manager Approval: _____

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "AS" or similar, written over a horizontal line.

TOPIC: DISTRICT-BASED CITY ELECTIONS

SUBJECT: CONSIDERATION OF RESOLUTION OF INTENTION TO TRANSITION FROM AT-LARGE ELECTIONS TO DISTRICT-BASED CITY COUNCIL ELECTIONS

RECOMMENDATION:

Receive public comments, deliberate, and vote whether or not to approve the attached resolution of intention to transition from an at-large to a district-based election method for City Council elections.

BACKGROUND:

In 2002, the Legislature enacted the California Voting Rights Act (CVRA) (Elec. Code §§14025 – 14032), which prohibits California public agencies from imposing or applying an at-large election method “that impairs the ability of a protected class to elect candidates of its choice or its ability to influence the outcome of an election.” (Elec. Code §14027) A protected class is defined by the CVRA as “a class of voters who are members of a race, color, or language minority group, as this class is referenced and defined in the federal Voting Rights Act of 1965.”

The CVRA defines an at-large method of election to include the election method used by the City of San Rafael, in which the voters of the entire City elect all the members of the City Council. In a lawsuit brought pursuant to the CVRA, a plaintiff who establishes a history of “racially polarized voting” under a city’s at-large election system can require a city to change to a district-based election system.

Since 2015, the City’s Latino Civic Leadership Initiative group has been working to increase minority representation on San Rafael’s boards, commissions and ultimately the City Council, and the City is committed to working collaboratively with all of its residents to address any voting or representation concerns. Despite this work, on November 20, 2017 the City received a letter from Malibu attorney Kevin Shenkman urging the City to change its at-large voting system to a district-based voting system, asserting that “San Rafael’s at-large system dilutes the ability of Latinos (a ‘protected class’) - to elect candidates of their choice or otherwise influence the outcome of San Rafael’s council elections.” (See Attachment 5.)

FOR CITY CLERK ONLY

File No.: 9-4 District Elections

Council Meeting: 12/18/2017

Disposition: Returned to 1/16/2018 Meeting

According to the California Elections Code, receipt of this letter starts a 45-day timeline for the City “to pass a resolution outlining its intention to transition from at-large to district-based elections, specific steps it will undertake to facilitate this transition, and an estimated time frame for doing so.” (Elec. Code §10010) A potential plaintiff may not file a lawsuit under the CVRA until this 45-day period has elapsed. Moreover, if the City passes such a resolution, it will have a further 90 days to adopt an ordinance implementing district-based elections before a lawsuit may be filed under the CVRA.

The City Council [held a study session on November 20, 2017](#) at which the City’s outside legal counsel, Christopher Skinnell provided a general briefing on the federal and California Voting Rights Acts, as well as an overview of the City’s voter demographics to set the stage for further conversation on the subject.

The City Council also held a hearing at its December 4 meeting, at which it received public comments concerning Mr. Shenkman’s demand that the City transition to district-based elections. Since many of the comments and questions arose from a lack of demographic information about San Rafael, Staff has contacted a demographer to attempt to obtain demographic data, and will make that data available as soon as it is received.

The City Council has expressed its intention to take action on Mr. Shenkman’s demand at the December 18 Council meeting.

On December 6th, 2017, the City Attorney wrote a letter to Mr. Shenkman requesting to toll Section 10010’s 45-day time period for the City Council’s decision whether to switch to district-based elections for an additional 90 days, through March 19, 2018. The City Attorney also requested any data and analyses developed by Mr. Shenkman in support of his position that the City’s at-large election is disadvantageous to the City’s Latino population. As of this writing, there has been no response from Mr. Shenkman, but an updated status will be provided at the December 18th City Council meeting.

ANALYSIS:

The City Council has three options at this meeting, namely: 1) Adopt a resolution stating the Council’s intention to transition to district-based elections for the 2020 general municipal election, within the 90 period provided in Elections Code section 10010; 2) Adopt a resolution stating the Council’s intention to transition to district-based elections for the 2022 general municipal election, after receiving results of the 2020 U.S. Census; 3) Decide against transitioning to district-based elections, and not adopt a resolution of intention. Each option is discussed below:

1) Adopt a resolution stating the Council’s intention to transition to district-based elections for the 2020 general municipal election, within the 90-day safe harbor period provided in Elections Code section 10010 (Attachment 1).

Under this option, if the Council adopts a resolution at this meeting, then pursuant to Elections Code section 10010, the Council is required to hold 5 public hearings within 90 days, or by March 19, 2018, prior to adopting an ordinance establishing the district-based election system.

The requirements for the meetings are established by the statute:

- a. Before drawing a draft map or maps of the proposed boundaries of the districts, the City must hold at least two public hearings over a period of no more than 30 days, at which the public is invited to provide input regarding the composition of the districts.

- b. After all draft maps are drawn, the City must publish and make available for release at least one draft map and, if members of the City Council will be elected in their districts at different times to provide for staggered terms of office, the potential sequence of the elections. The City must also hold at least two additional hearings over a period of no more than 45 days, at which the public is invited to provide input regarding the content of the draft map or maps and the proposed sequence of elections, if applicable. The first version of a draft map shall be published at least seven days before consideration at a hearing. If a draft map is revised at or following a hearing, it shall be published and made available to the public for at least seven days before being adopted.

Attachment 1 to this staff report is a resolution of intention to immediately start the transition to district-based elections, and includes an Exhibit with a tentative timetable for accomplishing the above tasks. As noted in the draft resolution, the City will be required to hire a professional demographer to assist in the preparation of draft district maps, and staff would also ask the Council to approve an amendment to the City's agreement with its outside attorneys on this matter, Christopher Skinnell and Marguerite Leoni at the firm of Nielsen Merksamer.

Pursuing this option would protect the City from the filing of a lawsuit under the CVRA. By statute, Mr. Shenkman would be entitled to reimbursement of his documented fees and expenses, not to exceed \$30,000; however, the City would be spared possibly hundreds of thousands of dollars in attorneys fees required to litigate a CVRA action.

2) Adopt a resolution stating the Council's intention to transition to district-based elections for the 2022 general municipal election, after receiving results of the 2020 U.S. Census.

At the November 20 study session, Christopher Skinnell noted that one option available to the City is to implement a transition to district-based elections following the next federal Census in 2020; however he cautioned that this action by the City would not guarantee that litigation will be avoided.

Mr. Skinnell has advised that there several cases decided under the federal Voting Rights Act that have declined to grant relief in a challenge to an existing voting system when the Census is imminent, since redistricting is required after each Census. As one court indicated, such "rapid-fire reapportionment immediately prior to a scheduled census would constitute an undue disruption of the election process, the stability and continuity of the legislative system and would be highly prejudicial, not only to the citizens of [the County], but to the [County] itself." *Maxwell v. Foster*, 1999 U.S. Dist. LEXIS 23447, *12 (W.D. La. 1999).

Since San Rafael's next election is in 2020, the district boundaries would have to be reconsidered upon the release of the Census the following year. Therefore, it is possible that if the City resolved to initiate the transition to district-based elections after the 2020 Census results become available, a lawsuit challenging that decision might be dismissed without a trial. Even so, the City would incur attorneys' fees and costs in defending the lawsuit to that point.

Attachment 2 to this staff report is a resolution of intention to start the transition to district-based elections following receipt of the results of the 2020 Census.

3) Decide against transitioning to district-based elections, and not adopt a resolution of intention.

The Council's final option is to reject Mr. Shenkman's demand to switch to district-based elections with the intention to vigorously fight any ensuing CVRA lawsuit. If successful, the City would be liable only for its own attorneys' fees and other litigation costs, which could still amount to hundreds of thousands of dollars. If unsuccessful, the City would also be liable for payment of the plaintiffs' attorneys' fees and costs, also likely to amount to many hundreds of thousands of dollars.

To follow this option, the City Council would merely decline to adopt a resolution of intention.

COMMUNITY OUTREACH:

The City is partnering with community groups to communicate information throughout the community. A website, www.cityofsanrafael.org/district-elections has been created to provide information about the topic, a schedule of meetings, and an online form for public feedback. This meeting was announced via the City's website, email notifications, the City Manager's newsletter and via social media. The City Council considered this issue at a Study Session on November 20, and at its regular meeting on December 4. A further hearing is scheduled for the December 18 Council meeting, and additional outreach will be conducted.

FISCAL IMPACT:

The fiscal impact of a change to district elections is unknown at this time. However, certain types of costs can be anticipated for each of the options:

Option 1: The decision to immediately start the transition to district-based elections would result in the City having to hire a demographer and incur additional fees for the services of outside counsel during the transition process. In addition, the City would be liable for the payment of up to \$30,000 to Kevin Shenkman following adoption of the ordinance approving district-based elections.

Option 2: The decision to transition to district-based elections following the 2020 Census would defer the costs for a demographer until that time; however, if and when a CVRA lawsuit is filed, the City would still incur costs for outside counsel to defend the City and potentially for the payment of the plaintiffs' attorneys' fees and litigation costs should the City lose the lawsuit.

Option 3: The decision not to transition to district-based elections at all has the most potential exposure to costs of litigation. In other CVRA cases, these costs have commonly been in the high six figure range, and were as much as \$4.5 million in the City of Palmdale's unsuccessful defense of the CVRA suit filed against it.

RECOMMENDED ACTION:

Staff recommends that the City Council receive public comments and take one of the optional actions set forth above.

ATTACHMENTS:

1. Resolution of Intention (Elec. Code 10010), with Exhibit A-tentative timeline
2. Resolution of Intention (Delay pending 2020 Census)
3. Draft Questions and Answers
4. Draft Pros and Cons
5. November 10, 2017 letter from Kevin Shenkman

RESOLUTION NO. _____

**A RESOLUTION OF THE CITY COUNCIL OF THE CITY OF SAN RAFAEL
DECLARING ITS INTENTION TO TRANSITION FROM AT-LARGE TO
DISTRICT-BASED ELECTIONS FOR CITY COUNCIL PURSUANT TO
ELECTIONS CODE SECTION 10010(E)(3)(A), EFFECTIVE
FOR THE NOVEMBER 2020 GENERAL MUNICIPAL ELECTION**

WHEREAS, the City of San Rafael is a charter city duly organized and existing pursuant to the Constitution and laws of the State of California; and

WHEREAS, Article VI of the Charter of the City of San Rafael (“City Charter”) provides for the election of four city councilmembers and a separately elected mayor at the general municipal election; and

WHEREAS, Article IV of the City Charter provides that all elections to fill public offices shall be held and conducted as provided by general state law; and

WHEREAS, the City currently uses an at-large election system for electing the mayor and city councilmembers; and

WHEREAS, on November 20, 2017, the City Clerk received by certified mail a letter from attorney Kevin I. Shenkman asserting that the City’s at-large election system violates the California Voting Rights Act of 2001 (Elections Code §§14025-14032) (“CVRA”) and threatening to sue the City unless the City transitions to a district-based election system for its city council; and

WHEREAS, a violation of the CVRA is established if it can be proven that “racially polarized voting” occurs in the City’s at-large election system. Racially polarized voting means voting in which there is a difference in the choice of candidates or other electoral choices that are preferred by voters in a “protected class”, an in the choice of candidates or other electoral choices that are preferred by voters in the rest of the electorate (Elections Code §14026(e)); and

WHEREAS, the City Council has been advised that defending a lawsuit filed pursuant to the CVRA will require the City to incur legal fees and costs potentially in the hundreds of thousands of dollars for the City’s own defense, and additional liability of potentially hundreds of thousands of dollars in legal fees and costs payable to the prevailing plaintiffs if the City is unsuccessful; and

WHEREAS, if the City elects to transition to a district-based election system within the timeframe established in Elections Code section 10010, then the City is protected from the filing of a CVRA lawsuit with its incumbent costs, and its liability to the potential plaintiffs for legal fees will be capped at \$30,000; and

WHEREAS, although Mr. Shenkman’s letter was not accompanied by any evidence to support his claim of a CVRA violation, the City Council finds that it is in the best interests of the City to act within the safe-harbor timeframe provided by Elections Code Section 10010 to transition from an at-large election system to a district-based election system for electing the mayor and city councilmembers; and

WHEREAS, prior to the City Council's consideration of an ordinance to establish district boundaries for a district-based electoral system, California Elections Code Section 10010 requires all of the following:

1. Prior to drawing a draft map or maps of the proposed boundaries of the districts, the City shall hold at least two (2) public hearings over a period of no more than thirty (30) days, at which the public will be invited to provide input regarding the composition of the districts;
2. After all draft maps are drawn, City shall publish and make available for release at least one draft map and, if members of the City Council will be elected in their districts at different times to provide for staggered terms of office, the potential sequence of the elections shall also be published. The City Council shall also hold at least two (2) additional hearings over a period of no more than forty-five (45) days, at which the public shall be invited to provide input regarding the content of the draft map or maps and the proposed sequence of elections, if applicable. The first version of a draft map shall be published at least seven (7) days before consideration at a hearing. If a draft map is revised at or following a hearing, it shall be published and made available to the public for at least seven (7) days before being adopted; and

WHEREAS, the City will retain an experienced demographer to assist the City to develop a proposal for a district-based electoral system; and

WHEREAS, the adoption of a district-based electoral system will not affect the term of any sitting Council Member, each of whom will serve out his or her current term;

NOW, THEREFORE, BE IT RESOLVED, by the City Council of the City of San Rafael as follows:

1. The City Council shall consider an ordinance to change to a district-based election system for use in the City's General Municipal Election for City Council Members beginning in November 2020.
2. The City Council directs staff to work with the City's retained demographer, and other appropriate consultants as needed, to provide a detailed analysis of the City's current demographics and any other information or data necessary to prepare a draft map that divides the City into voting districts in a manner consistent with the intent and purpose of the California Voting Rights Act and the Federal Voting Rights Act.
3. The City Council approves the tentative timeline set forth in Exhibit A, attached to and made a part of this resolution, for conducting a public process to solicit public input on proposed district-based electoral maps before adopting any such map.
4. The City Council directs staff to institute a program for public outreach and to inform the residents of San Rafael of this resolution and the process set forth in Exhibit A, and to facilitate and encourage public participation.
5. The timeline contained in Exhibit A may be adjusted as deemed necessary, provided that such adjustments shall not prevent the City from complying with the time frames specified by Election Code Section 10010.

I, ESTHER C. BEIRNE, Clerk of the City of San Rafael, hereby certify that the foregoing resolution was duly and regularly introduced and adopted at a regular meeting of the Council of the City of San Rafael held on the 18th day of December, 2017, by the following vote, to wit:

AYES: COUNCILMEMBERS:

NOES: COUNCILMEMBERS:

ABSENT: COUNCILMEMBERS:

Esther C. Beirne, City Clerk

EXHIBIT A

**TENTATIVE TIMELINE
TRANSITION TO DISTRICT-BASED ELECTIONS PER ELECTIONS CODE §10010**

NO.	TASK	DATE
1	Adopt Resolution of Intention	December 18, 2017
2	1 ST Public Hearing: Consider composition of districts	January 16, 2018
3	2 nd Public Hearing: Consider composition of districts	February 5, 2018
4	Publication of draft maps and proposed election sequence	By February 13, 2018
5	3 rd Public Hearing: Consider draft maps and election sequence	February 20, 2018
6	4 th Public Hearing: Consider draft maps election sequence, and introduce ordinance establishing district elections	March 5, 2018
7	5 th Public Hearing: Adopt ordinance establishing district	March 19, 2018
8	Day 90	March 19, 2018
9	Effective date of ordinance	April 18, 2018
10	First district-based election	November 3, 2020

RESOLUTION NO. _____

**A RESOLUTION OF THE CITY COUNCIL OF THE CITY OF SAN RAFAEL
DECLARING ITS INTENTION TO TRANSITION FROM AT-LARGE TO
DISTRICT-BASED ELECTIONS FOR CITY COUNCIL FOLLOWING THE
2020 FEDERAL CENSUS, EFFECTIVE FOR THE NOVEMBER 2022
GENERAL MUNICIPAL ELECTION**

WHEREAS, the City of San Rafael is a charter city duly organized and existing pursuant to the Constitution and laws of the State of California; and

WHEREAS, Article VI of the Charter of the City of San Rafael (“City Charter”) provides for the election of four city councilmembers and a separately elected mayor at the general municipal election; and

WHEREAS, Article IV of the City Charter provides that all elections to fill public offices shall be held and conducted as provided by general state law; and

WHEREAS, the City currently uses an at-large election system for electing the mayor and city councilmembers; and

WHEREAS, on November 20, 2017, the City Clerk received by certified mail a letter from attorney Kevin I. Shenkman asserting that the City’s at-large election system violates the California Voting Rights Act of 2001 (Elections Code §§14025-14032) (“CVRA”) and threatening to sue the City unless the City transitions to a district-based election system for its city council; and

WHEREAS, a violation of the CVRA is established if it can be proven that “racially polarized voting” occurs in the City’s at-large election system. Racially polarized voting means voting in which there is a difference in the choice of candidates or other electoral choices that are preferred by voters in a “protected class”, an in the choice of candidates or other electoral choices that are preferred by voters in the rest of the electorate (Elections Code §14026(e)); and

WHEREAS, the City Council has been advised that defending a lawsuit filed pursuant to the CVRA will require the City to incur legal fees and costs potentially in the hundreds of thousands of dollars for the City’s own defense, and additional liability of potentially hundreds of thousands of dollars in legal fees and costs payable to the prevailing plaintiffs if the City is unsuccessful; and

WHEREAS, although Mr. Shenkman’s letter was not accompanied by any evidence to support his claim of a CVRA violation, the City Council finds that it is in the best interests of the City to transition from an at-large election system to a district-based election system for electing the mayor and city councilmembers; and

WHEREAS, if the City Council acts within the timeframe established by Elections Code section 10010 to transition to district-based elections immediately, to be in place for the City’s next scheduled general municipal election in November 2020, then City will be required to conduct a redistricting process again for the very next general municipal election in 2022 to account for the results of the 2020 United States Census; and

WHEREAS, the City Council finds that conducting a redistricting process for two successive elections would cause undue disruption of the City's election process, and the stability and continuity of the City's legislative system, and would be highly prejudicial, to the City of San Rafael and its citizens;

NOW, THEREFORE, BE IT RESOLVED, by the City Council of the City of San Rafael as follows:

1. It is the City Council's intention to consider an ordinance to change to a district-based election system for use in the City's General Municipal Elections following release of the results of the 2020 United States Census, for use in the City's general municipal election in November 2022.
2. At the time the 2020 Census data becomes available, the City Council will begin the transition to district-based elections according to the requirements of the California Elections Code and any other applicable legal authority.

I, ESTHER C. BEIRNE, Clerk of the City of San Rafael, hereby certify that the foregoing resolution was duly and regularly introduced and adopted at a regular meeting of the Council of the City of San Rafael held on the 18th day of December, 2017, by the following vote, to wit:

AYES: COUNCILMEMBERS:

NOES: COUNCILMEMBERS:

ABSENT: COUNCILMEMBERS:

Esther C. Beirne, City Clerk

ATTACHMENT 3

DRAFT QUESTIONS AND ANSWERS RE DISTRICT-BASED ELECTIONS

The following is a preliminary list of questions and answers concerning district-based elections, for discussion by the City Council and the public.

The questions below were asked of staff prior to the City Council's November 20 Study Session:

1. Did the City receive a letter from attorney Kevin Shenkman?

RESPONSE: *Yes, Kevin Shenkman's letter dated November 10, 2017, addressed to the City Clerk was received by her on November 20, 2017.*

2. What made the City decide to take proactive action on district elections rather than just wait for pressure from the various groups? What does the City hope to accomplish?

RESPONSE:

The City began to do research, hired outside counsel, and started to schedule public hearings on the issue of district-based elections when it learned of the impending receipt of Mr. Shenkman's letter. The City hopes to provide an opportunity for all interested persons to provide input to the City Council on the issue of district-based elections, and to ensure that the City's electoral system best serves the entire City, in compliance with state and federal law.

3. Is the City considering forming a citizens committee to look at the issue?

RESPONSE:

Given the very strict timelines that the Legislature has imposed for this process under the CVRA, and the substantial number of hearings that must be had in a short time, a citizen commission is impractical at this point. Nothing would prevent the Council from appointing such a committee in 2021, when lines are redrawn following the next Census.

4. Assuming the City moves to district elections and set the districts in 2018, what districts will be open in the next election in 2020? For example, if the Mayor and two Councilmembers are up for reelection in 2020, will it be the districts the two incumbents are in that get to vote? What if there is another district with no Councilmembers currently living there? If the Mayor runs for re-election and he lives in a district that has no Councilmember, is that district Councilmember seat up for election as well?

RESPONSE: *(See response to No. 8.)*

5. Under what circumstances would a vote of the people be required when setting up districts and at-large versus rotating Mayor?

RESPONSE:

Article IV, Section 2 of the Charter provides that “all elections to fill public offices and elections on measures shall be made, held and conducted in the manner provided by law.” Thus, Staff has concluded that under this provision, a vote of the people is not required to change to district-based elections for the four Councilmember seats. Staff has not determined whether converting the office of Mayor to a fifth district-based seat would require a vote.

6. How does the timing of the City’s decision play into likely outcomes?

RESPONSE: *If the City transitions to district-based elections within the timeline established by the CVRA, the City will be liable for the attorney’s fees of the potential plaintiffs, capped at \$30,000. If the City chooses not to make the transition within that timeline but does so after being sued, it is possible that the City will be liable for substantially higher litigation costs and attorneys’ fees of the plaintiffs, and the expense of the City’s own defense attorneys will also likely be higher. The amounts are unknown but will increase the longer the action is litigated prior to settlement.*

Sued in 2008, Madera Unified School District ended up paying plaintiffs’ counsel over \$100,000 for six weeks of uncontested litigation, and that was after a substantial reduction of the fees that were requested (which exceed \$1 million).

An additional consideration is that the Council may have less control over the districting process if a court is involved.

7. If the City is sued, could the City appeal to the judge to give us a five year period to come into compliance and demonstrate increased diversity on the Council?

RESPONSE: *Once a lawsuit is filed under the CVRA, we do not believe there is any authority for a judge to stay the case for five years; even if a judge is willing to approve a five-year transition period, it seems unlikely that this would be a basis for refusing to award the plaintiffs their attorney’s fees and costs.*

8. Do we need to collapse the 2020 and 2022 elections? How does it work when only three of the 5 positions are up in 2020?

RESPONSE:

No. The seats just rotate in. Each current member of the Council serves out the rest of the term to which he or she was elected, and then must run for re-election in the districts. It potentially gets a little more complicated if two councilmembers are paired in a single district, but everybody still serves out his or her full current term.

9. Could this process force the City to do a 2018 election under any scenario?

RESPONSE:

Staff is not aware of any circumstance that would require the City to hold an election for City Council in 2018.

10. Are the districts set by population or registered voters? If population, wouldn't that create significant disparity of registered voters over the districts?

RESPONSE:

*Districts are set by total population. It can create a significant disparity, but that is the basis that has been approved by the courts, including—most recently—the Supreme Court in *Evenwel v. Abbott*. The chief exception is that prisoners can be excluded from the population base.*

11. The City of Encinitas spent \$150K on the attorneys and \$45K on the demographer and \$30K to reimburse plaintiff. Should we expect similar costs? Any others?

RESPONSE:

The City's outside counsel advises that those figures appear to be realistic for the demographer and the plaintiff. Fees for the City's attorneys would likely be less, since minimal travel time would be required.

12. Will attorney Shenkman be required to prove that he spent \$30K before the City is required to reimburse him?

RESPONSE:

Mr. Shenkman must provide documentation to back up the demand, but in past cases the documentation has not been very specific and the fees have been negotiated.

The questions below were asked by the public at the City Council's November 20 Study Session:

13. The cost of running for office disadvantages certain members, in particular Latino members, of the community. Will the cost of running for office in either a district or citywide election be one of the considerations in court and is that something the City will also consider?

RESPONSE:

This is a matter for further public input and discussion by the City Council.

14. What sets San Rafael apart from the rest of the County with regard to an at large mayor as opposed to a rotating mayor? What benefit to the City transition to 5 districts and rotating mayor vs current to 4 districts and at large mayor?

RESPONSE:

The Mayor's office in San Rafael is elected pursuant to Article VI, Section 2 of the City's Charter, which was approved by the voters in 1912. Other cities in Marin County governed by general state law, rather than by a charter city; however, general law cities may also put a measure before their voters to have a separately elected mayor. Generally speaking, the larger the city, the more likely it is that the city will have a separately elected mayor, although there is no formal size requirement.

15. Does the City have a choice between 4 or 5 districts? What input can community give regarding 5 districts? What input can we make to ensure City investigates 5 districts thoroughly, as opposed to 4 districts?

RESPONSE:

See response to No. 5.

16. Can the City delay creating district voting until the census and can that decision be negotiated? What would the cost be to delay? Has it been done in other jurisdictions? How would the Council handle delaying implementing districts and any related cost? What is the optics of waiting until the 2020 census to create districts? What is the community opinion? And are there examples of other communities that have done similar?

RESPONSE:

The City's outside counsel advises that the City has the option to delay implementing district-based elections until after the 2020 Census, and a number of jurisdictions took this approach preceding the last Census (in 2010). However, litigation under the CVRA has become substantially more active since that time, and this approach would not necessarily avoid litigation. In the course of litigation, a judge might deem this to be a reasonable course of action for the City rather than having to redistrict for two successive elections. There is case law under the federal Voting Rights Act recognizing that redrawing districts for two successive elections would be confusing and disruptive.

17. What is the real candidate's cost to run a citywide election vs. a district wide election? Can we project cost to run for a contested district seat?

RESPONSE:

The costs vary based upon the candidate's approach. There are no City-mandated costs under either system.

18. Is there data that can evaluate the pluses and minuses of a less homogenous council? For example, data that would show if you have regional or district elections do you have a much more contentious council advocating for its own district rather than the entire city?

RESPONSE:

City staff is not aware of any quantitative data that addresses this, though there is qualitative scholarship and case law recognizing the possibility that districts could lead to more concern for one's district at the expense of a "big-picture" view. However, the extent to which this is true varies by jurisdiction.

19. Can information be translated into Spanish from meetings?

RESPONSE:

Yes, the City is arranging for Spanish translations of written agenda materials on this matter, and for the presence of a Spanish-speaking translator at the public meetings.

20. Can you provide a summary of pros and cons from the Palmdale decision to go to trial? Can we apply those to our community?

RESPONSE:

CVRA cases are highly fact- and jurisdiction-specific, so applying the result in one jurisdiction to another is very difficult. San Rafael has far different demographics and electoral history, and there were a number of unique aspects to the Palmdale case. This is especially the case as there is no Court of Appeal decision (on the merits) in Palmdale that would be binding on any lower court. Staff has developed a preliminary list of the pros and cons of transitioning to district-based elections as requested by Mr. Shenkman, which is included in the staff report for the December 4, 2017 City Council meeting. The City of Palmdale incurred expenses of approximately \$4.5 million litigating its case through trial and appeals. The high cost of litigation is the primary lesson of the Palmdale case and the argument for making the change during the statutorily allowed time period.

21. How will the City involve the entire community in the public process and keep them involved? How will the City ensure people affected, i.e. people of color, have opportunity to speak and be involved beyond just public comment?

RESPONSE:

The City held a study session on November 20 and has plans for two more public meetings on December 4 and December 18. Afterwards, if the City Council decides to transition to district-based elections, the City Council will hold multiple meetings over a period of not more than 90 days. The City will also be posting informational materials to its website and on sound recordings, and will be partnering with community organizations to get the word out.

22. Will there be an effort in the County to engage the Latino community to become citizens? i.e. People that may be eligible to become citizens.

RESPONSE:

Such engagement efforts are not a requirement of the CVRA, which only addresses the change from at-large elections to district-based elections, nor of the decision to be made by the City Council whether to transition to district-based elections during the time period allowed by the law. It is a related matter, however, which may be the subject of further discussion by the City Council either in connection with the current matter, or at a later date.

ATTACHMENT 4

PROS AND CONS OF SWITCHING TO DISTRICT-BASED ELECTIONS

(Revised 12/12/17)

PROS

CONS

-
- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Avoidance of litigation expenses likely to range from hundreds of thousands of dollars to over a million dollars, because of liability for payment of prevailing plaintiffs' attorney's fees, expert witness fees, and other costs.2. Enhancement of impact of minority votes on election results, making accurate representation of the community more likely.3. Decrease in cost of individual election campaigns, thus making it somewhat more likely that minority and non-minority candidates will choose to run for City Council. On resident commented that the average cost for per candidate over three election cycles from 2009-2013 was \$42,000, and estimated that the cost of a campaign under a district-based system would still be in excess of \$20,000.4. Increased minority participation in local government is more likely.5. Increased chance for election of minority Councilmembers. | <ol style="list-style-type: none">1. Catering to their own district's voters, potential that City Councilmembers will advocate/vote more for their own districts rather than acting for the good of the City as a whole.2. If Office of Mayor remains separately elected, potential for enhanced role of Mayor who can be the swing vote on issues in any district.3. If City litigates and loses, districts will be established by the judge, with input from plaintiffs and the City, rather than by the City, possibly resulting in less optimal districts.4. Possible negative impact on minority interests if nonminority candidate prevails in election in district with the most minority voters. |
|---|---|

VIA CERTIFIED MAIL
November 10, 2017

Esther Beirne, City Clerk
City of San Rafael
1400 Fifth Ave., Rm. 209
San Rafael, CA 94901

Re: Violation of California Voting Rights Act

I write on behalf of our client, Southwest Voter Registration Education Project. The City of San Rafael ("San Rafael") relies upon an at-large election system for electing candidates to its City Council. Moreover, voting within San Rafael is racially polarized, resulting in minority vote dilution, and therefore San Rafael's at-large elections violate the California Voting Rights Act of 2001 ("CVRA").

The CVRA disfavors the use of so-called "at-large" voting – an election method that permits voters of an entire jurisdiction to elect candidates to each open seat. *See generally Sanchez v. City of Modesto* (2006) 145 Cal.App.4th 660, 667 ("Sanchez"). For example, if the U.S. Congress were elected through a nationwide at-large election, rather than through typical single-member districts, each voter could cast up to 435 votes and vote for any candidate in the country, not just the candidates in the voter's district, and the 435 candidates receiving the most nationwide votes would be elected. At-large elections thus allow a bare majority of voters to control *every* seat, not just the seats in a particular district or a proportional majority of seats.

Voting rights advocates have targeted "at-large" election schemes for decades, because they often result in "vote dilution," or the impairment of minority groups' ability to elect their preferred candidates or influence the outcome of elections, which occurs when the electorate votes in a racially polarized manner. *See Thornburg v. Gingles*, 478 U.S. 30, 46 (1986) ("Gingles"). The U.S. Supreme Court "has long recognized that multi-member districts and at-large voting schemes may operate to minimize or cancel out the voting strength" of minorities. *Id.* at 47; *see also id.* at 48, fn. 14 (at-large elections may also cause elected

officials to “ignore [minority] interests without fear of political consequences”), citing *Rogers v. Lodge*, 458 U.S. 613, 623 (1982); *White v. Register*, 412 U.S. 755, 769 (1973). “[T]he majority, by virtue of its numerical superiority, will regularly defeat the choices of minority voters.” *Gingles*, at 47. When racially polarized voting occurs, dividing the political unit into single-member districts, or some other appropriate remedy, may facilitate a minority group’s ability to elect its preferred representatives. *Rogers*, at 616.

Section 2 of the federal Voting Rights Act (“FVRA”), 42 U.S.C. § 1973, which Congress enacted in 1965 and amended in 1982, targets, among other things, at-large election schemes. *Gingles* at 37; see also Boyd & Markman, *The 1982 Amendments to the Voting Rights Act: A Legislative History* (1983) 40 Wash. & Lee L. Rev. 1347, 1402. Although enforcement of the FVRA was successful in many states, California was an exception. By enacting the CVRA, “[t]he Legislature intended to expand protections against vote dilution over those provided by the federal Voting Rights Act of 1965.” *Jauregui v. City of Palmdale* (2014) 226 Cal. App. 4th 781, 808. Thus, while the CVRA is similar to the FVRA in several respects, it is also different in several key respects, as the Legislature sought to remedy what it considered “restrictive interpretations given to the federal act.” Assem. Com. on Judiciary, Analysis of Sen. Bill No. 976 (2001-2002 Reg. Sess.) as amended Apr. 9, 2002, p. 2.

The California Legislature dispensed with the requirement in *Gingles* that a minority group demonstrate that it is sufficiently large and geographically compact to constitute a “majority-minority district.” *Sanchez*, at 669. Rather, the CVRA requires only that a plaintiff show the existence of racially polarized voting to establish that an at-large method of election violates the CVRA, not the desirability of any particular remedy. See Cal. Elec. Code § 14028 (“A violation of Section 14027 *is established* if it is shown that racially polarized voting occurs ...”) (emphasis added); also see Assem. Com. on Judiciary, Analysis of Sen. Bill No. 976 (2001–2002 Reg. Sess.) as amended Apr. 9, 2002, p. 3 (“Thus, this bill puts the voting rights horse (the discrimination issue) back where it sensibly belongs in front of the cart (what type of remedy is appropriate once racially polarized voting has been shown).”)

To establish a violation of the CVRA, a plaintiff must generally show that “racially polarized voting occurs in elections for members of the governing body of the political subdivision or in elections incorporating other electoral choices by the voters of the political subdivision.” Elec. Code § 14028(a). The CVRA specifies the elections that are most probative: “elections in which at least one

candidate is a member of a protected class or elections involving ballot measures, or other electoral choices that affect the rights and privileges of members of a protected class.” Elec. Code § 14028(a). The CVRA also makes clear that “[e]lections conducted prior to the filing of an action ... are more probative to establish the existence of racially polarized voting than elections conducted after the filing of the action.” *Id.*

Factors other than “racially polarized voting” that are required to make out a claim under the FVRA – under the “totality of the circumstances” test – “are probative, but not necessary factors to establish a violation of” the CVRA. Elec. Code § 14028(e). These “other factors” include “the history of discrimination, the use of electoral devices or other voting practices or procedures that may enhance the dilutive effects of at-large elections, denial of access to those processes determining which groups of candidates will receive financial or other support in a given election, the extent to which members of a protected class bear the effects of past discrimination in areas such as education, employment, and health, which hinder their ability to participate effectively in the political process, and the use of overt or subtle racial appeals in political campaigns.” *Id.*

San Rafael’s at-large system dilutes the ability of Latinos (a “protected class”) – to elect candidates of their choice or otherwise influence the outcome of San Rafael’s council elections.

The entire election history of San Rafael over several decades is illustrative: not a single Latino candidate competed in any of the council contests. Opponents of fair, district-based elections may attribute the lack of Latinos vying for City Council positions to a lack of Latino interest in local government. On the contrary, the alarming absence of Latino candidates seeking election to the San Rafael City Council reveals vote dilution. See *Westwego Citizens for Better Government v. City of Westwego*, 872 F. 2d 1201, 1208-1209, n. 9 (5th Cir. 1989).

According to recent data, Latinos comprise approximately 30% of the population of San Rafael. However, there are currently no Latino representatives on the San Rafael City Council. This lack of Latino representation is perpetuated by the City of San Rafael -- it appears that only *one* of the City’s 82 appointed officials is Latino, and city council candidates often get their start in municipal government through such appointed positions. Not only is the contrast between the significant Latino proportion of the electorate and the total absence of Latinos to be elected to the City Council outwardly disturbing, it is also fundamentally hostile towards Latino participation.

The overwhelming majority of San Rafael's Latinos reside in the Canal Area, which is located in the central part of the city. As of 2013, a substantial 80% of residents in the Canal Area were Latino. Housing in the Canal Area has not increased, nor has it become any less expensive than other areas in San Rafael; however, in the Canal Area, overcrowding goes largely ignored and unregulated, and so low-income, Latino families are all but forced to live there. The Canal Area has been largely neglected and, as a result, is ranked the lowest in community well-being in Marin County (*Marin County Human Development Report 2012*). The City Council is simply not reflective of the people of the Canal Area, the majority of whom work low-income, service-industry jobs in order to support their families and afford overcrowded homes in the poorest part of San Rafael.¹ Canal Area residents and the Latino community that largely resides there would greatly benefit from a district-based election, which would allow them to elect candidates that understand the issues facing their neighborhood.

As you may be aware, in 2012, we sued the City of Palmdale for violating the CVRA. After an eight-day trial, we prevailed. After spending millions of dollars, a district-based remedy was ultimately imposed upon the Palmdale city council, with districts that combine all incumbents into one of the four districts.

Given the historical lack of Latino representation on the city council in the context of racially polarized elections, we urge San Rafael to voluntarily change its at-large system of electing council members. Otherwise, on behalf of residents within the jurisdiction, we will be forced to seek judicial relief. Please advise us no later than December 31, 2017 as to whether you would like to discuss a voluntary change to your current at-large system.

We look forward to your response.

Very truly yours,



Kevin I. Shenkman

¹ Councilman Andrew McCullough apparently resides in East San Rafael, the eastern portion of the Canal Area; however, East San Rafael comprises the small, *affluent* portion of the Canal Area, which is culturally and socially different from the rest of the Canal Area.



STAFF REPORT APPROVAL ROUTING SLIP

Staff Report Author: Lisa Goldfien		Date of Meeting: 12/18/2017	
Department: City Attorney			
Topic: District Elections			
Subject: Click here to enter text.			
Type: (check all that apply)		<input type="checkbox"/> Consent Calendar	<input type="checkbox"/> Public Hearing
<input checked="" type="checkbox"/> Discussion Item	<input checked="" type="checkbox"/> Resolution	<input type="checkbox"/> Ordinance	
<input type="checkbox"/> Professional Services Agreement	<input type="checkbox"/> Informational Report		
*If PSA, City Attorney approval is required prior to start of staff report approval process			
Was agenda item publicly noticed? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No		Date noticed:	<input type="checkbox"/> Mailed <input type="checkbox"/> Site posted <input type="checkbox"/> Marin IJ

Due Date	Responsibility	Description	Completed Date	Initial / Comment
DEPARTMENT REVIEW				
FRIDAY noon 12/1	Director	Director approves staff report is ready for ACM, City Attorney & Finance review.	Click here to enter a date.	☒
CONTENT REVIEW				
MONDAY morning 12/4	Assistant City Manager	ACM, City Attorney & Finance will review items, make edits using track changes and ask questions using comments. Items will be returned to the author by end of day Wednesday.	Click here to enter a date.	☒
	City Attorney		Click here to enter a date.	☒
	Finance		Click here to enter a date.	☒
DEPARTMENT REVISIONS				
FRIDAY noon 12/8	Author	Author revises the report based on comments receives and produces a final version (all track changes and comments removed) by Friday at noon.	Click here to enter a date.	☒
ACM, CITY ATTORNEY, FINANCE FINAL APPROVAL				
MONDAY morning 12/11	Assistant City Manager	ACM, City Attorney & Finance will check to see their comments were adequately addressed and sign-off for the City Manager to conduct the final review.	Click here to enter a date.	☒
	City Attorney		Click here to enter a date.	☒
	Finance		Click here to enter a date.	☒
TUES noon 12/12	City Manager	Final review and approval	12/13/2017	☒ JS



SAN RAFAEL
THE CITY WITH A MISSION

Ítem num. 6.a
18 de diciembre de 2017

REPORTE PARA LA AGENDA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SAN RAFAEL

Preparado por: Lisa Goldfien
Abogada Municipal Asistente

Aprobado por el Administrador de la Ciudad

TEMA: ELECCIONES BASADAS EN DISTRITOS

ASUNTO: CONSIDERACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DE INTENCIÓN DE HACER LA TRANSICIÓN DE ELECCIONES GENERALES A ELECCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL BASADAS EN DISTRITOS

RECOMENDACIÓN:

Recibir comentarios del público, deliberar, y votar si aprobar o no la resolución adjunta proclamando la intención de hacer la transición de un método de elecciones generales para elegir al concejo municipal a uno basado en distritos.

ANTECEDENTES:

En 2002, la Legislatura promulgó la Ley de Derechos Electorales de California (CVRA por sus siglas en inglés - Código Electoral §§ 14025 -14032), la cual prohíbe a las agencias públicas de California imponer o aplicar una elección al método general "que afecte la capacidad de una clase protegida de elegir candidatos de su elección o su capacidad para influenciar el resultado de una elección." (Código Electoral §14027) Una clase protegida es definida por la CVRA como "una clase de votantes que son miembros de un grupo minoritario de raza, color o idioma, como definido en la Ley Federal de Derechos Electorales de 1965.

La CVRA define un método general de elecciones que incluye el método de elecciones utilizado por la ciudad de San Rafael, en el cual los votantes de toda la ciudad eligen a todos los miembros del concejo municipal. En una demanda presentada en virtud de la CVRA, un demandante que establece una historia de "votación racialmente polarizada" bajo un sistema de elección en general puede requerir que una ciudad cambie a un sistema de elección basado en distritos.

Desde el 2015, el grupo de la ciudad llamado Latino Civic Leadership Initiative ha estado trabajando para aumentar la representación de minorías en las juntas, comisiones y eventualmente el concejo municipal; y la ciudad se ha comprometido a trabajar en colaboración con todos sus residentes para responder a cualquier preocupación relacionada con asuntos de votación o representación. A pesar de este

trabajo, el 20 de noviembre de 2017, la ciudad recibió una carta del abogado de Malibu, Kevin Shenkman, instando a la ciudad a cambiar su sistema de votación en general por un sistema de votación basado en distritos, afirmando que "el sistema de votación en general de San Rafael diluye la capacidad de los latinos (una 'clase protegida') - para elegir candidatos de su elección o de otra manera influenciar el resultado de las elecciones del concejo de San Rafael. (vea archivo adjunto 5)

De acuerdo con el Código Electoral de California, el recibo de esta carta comienza un plazo de 45 días para que la ciudad " apruebe una resolución delineando su intención de hacer una transición de elecciones generales a elecciones basadas en distritos, pasos específicos que emprenderá para facilitar esa transición, y un plazo estimado para hacerlo". (Código Electoral §10010) Un posible demandante no puede presentar una demanda bajo la CVRA hasta que haya transcurrido este período de 45 días. Además, si la ciudad aprueba dicha resolución, tendrá 90 días adicionales para adoptar una ordenanza que implemente elecciones basadas en distritos antes de que se presente una demanda bajo la CVRA.

El concejo municipal celebró una sesión de estudio el 20 de noviembre de 2017, en cuya reunión el asesor legal externo de la ciudad, Christopher Skinnell, brindó una sesión informativa sobre las leyes federales y estatales de el derecho al voto en California, así como una descripción general de los datos demográficos de los votantes de la ciudad para establecer el escenario para futuras conversaciones sobre el tema.

El concejo municipal también celebró una audiencia en su reunión del 4 de diciembre, en la cual recibió comentarios públicos con respecto a la demanda del Sr. Shenkman de que San Rafael haga la transición a elecciones basadas en distritos. Como muchos de los comentarios y preguntas surgieron debido a la falta de información demográfica sobre San Rafael, el personal de la ciudad se comunicó con un demógrafo para tratar de obtener datos demográficos, y pondrá esos datos a disposición tan pronto sean recibidos.

El concejo municipal ha expresado su intención de tomar acción sobre la demanda del Sr. Shenkman durante la reunión del 18 de diciembre.

El 6 de diciembre de 2017, el abogado de la ciudad de San Rafael, escribió una carta al Sr. Shenkman solicitando un aplazamiento del período de 45 días contenido en la sección 10010 del código electoral para que la ciudad haga una decisión si va a cambiar a elecciones por distritos por un período adicional de 90 días, hasta el 19 de marzo de 2018. El abogado municipal también solicitó cualquier información y análisis desarrollados por el Sr. Shenkman en apoyo de su posición de que las elecciones generales de la ciudad de San Rafael son desventajosas para la población latina de la ciudad. Al escribir estas líneas, no ha habido respuesta del Sr. Shenkman, pero se proporcionará información actualizada en la reunión del concejo de la ciudad del 18 de diciembre.

ANÁLISIS:

El ayuntamiento de San Rafael tiene tres opciones en esta reunión, a saber: 1) adoptar una resolución que establezca la intención de efectuar la transición a elecciones basadas en distritos para las elecciones municipales de 2020, dentro del período de 90

días provisto en la sección 10010 del Código Electoral; 2) adoptar una resolución que establezca la intención del concejo a afectar la transición a elecciones basadas en distritos para las elecciones municipales del 2022, luego de recibir los resultados de la censo de los Estados Unidos 2020; 3) decidir en contra de la transición a elecciones basadas en distritos, y no adoptar una resolución de dicha intención. Cada opción se analiza a continuación:

1) Adoptar una resolución que establezca la intención de efectuar la transición a elecciones basadas en distritos para las elecciones municipales de 2020, dentro del período de 90 días provisto en la sección 10010 del Código Electoral (Adjunto 1).

Bajo esta opción, si el concejo adopta una resolución durante en esta reunión, siguiendo en conformidad con el código electoral sección 10010, se requiere que el concejo realice 5 audiencias públicas dentro de 90 días, o antes del 19 de marzo de 2018, antes de adoptar una ordenanza que establezca el sistema de elección basado en distritos.

Los requisitos para las reuniones están establecidos por la ley:

a. Antes de desarrollar un mapa preliminar o mapas de los límites propuestos de los distritos, la ciudad debe celebrar al menos dos audiencias públicas durante un período de no más de 30 días, en los cuales el público es invitado a proporcionar comentarios sobre la composición de los distritos.

b. Después de desarrollar todos los borradores de los mapas, la ciudad debe publicar y poner a disposición para su publicación al menos un borrador del mapa de distritos y, si los miembros del concejo municipal serán electos en sus distritos en diferentes ocasiones para proveer términos escalonados, entonces deslucir la secuencia potencial de las elecciones. La ciudad también debe realizar al menos dos audiencias adicionales durante un período de no más de 45 días, en que el público está invitado a proporcionar información sobre el contenido del mapa o los mapas y la secuencia propuesta de elecciones, si corresponde. La primera versión de un mapa preliminar será publicado al menos siete días antes de que se considere en una audiencia. Si un mapa preliminar se revisa después de una audiencia, se publicará y se pondrá a disposición del público durante al menos siete días antes de ser adoptado.

El **archivo 1 adjunto** a este informe es una resolución de intención de comenzar inmediatamente la transición a elecciones basadas en distritos, e incluye una un calendario provisional para llevar a cabo las tareas necesarias. Como se nota en la resolución, la ciudad deberá contratar a un demógrafo profesional para que ayude en la preparación de borradores de mapas de distritos, y el personal de la ciudad también solicitaría al concejo que apruebe una enmienda al acuerdo de la ciudad con sus abogados externos sobre este asunto, Christopher Skinnell y Marguerite Leoni, los cuales son parte del bufete de Nielsen Merksamer.

Al seguir esta opción la ciudad se protegería de la presentación de una demanda bajo la CVRA. Por estatuto, el Sr. Shenkman tendría derecho al reembolso de sus honorarios y gastos documentados, a no exceder \$30,000; sin embargo, la ciudad se ahorraría posiblemente cientos de miles de dólares en honorarios de abogados

requeridos para litigar una acción asociada con la CVRA.

2) Adoptar una resolución que establezca la intención del concejo de realizar la transición a elecciones basadas en distritos para la elección municipal general de 2022, después de recibir los resultados del censo de los Estados Unidos de 2020.

En la sesión de estudio del 20 de noviembre, Christopher Skinnell notó que una opción disponible para San Rafael es implementar una transición a elecciones basadas en distritos luego del próximo censo federal en 2020; sin embargo él advirtió que esta acción por parte de la ciudad no garantizaría que se evitara un litigio.

El Sr. Skinnell ha informado que hay varios casos decididos bajo la ley federal de derechos electorales en los cuales los tribunales se negaron a conceder ayuda en un desafío a un sistema de votación existente cuando el censo es inminente, ya que la redistribución de distritos se requiere después de cada censo. Como indicó un tribunal, tal "redistribución extra-rápida inmediatamente antes de un censo programado constituiría una interrupción indebida del proceso electoral, la estabilidad y la continuidad del sistema legislativo y sería altamente perjudicial, no solo para ciudadanos de [el condado], pero al [condado] mismo." *Maxwell v. Foster*, 1999 U.S. Dist. LEXIS 23447, *12 (W.D. La. 1999).

Dado que la próxima elección en San Rafael es en 2020, los límites de los distritos tendrían que ser reconsiderados una vez que los resultados del censo se hicieran disponibles el año siguiente. Por lo tanto, es posible que si la ciudad resuelve iniciar la transición a elecciones basadas en distritos después de que estén disponibles los resultados del censo de 2020, una demanda impugnando esa decisión podría ser desestimada sin un juicio. Aun así, la ciudad incurriría en honorarios de abogados y los costos asociados con la defensa de la demanda hasta ese punto.

El **archivo 2 adjunto** a este informe es una resolución que proclamaría la intención a comenzar la transición a elecciones basadas en distritos luego de recibir los resultados del censo del 2020.

3) Decidir en contra de la transición a elecciones basadas en distritos, y no adoptar una resolución de dicha intención.

La última opción del concejo municipal es rechazar la demanda del Sr. Shenkman de cambiar a elecciones basadas en distritos con la intención de luchar enérgicamente en contra de cualquier demanda posterior basada en la CVRA. Si tiene éxito esta estrategia, la ciudad sería responsable solo por los honorarios de sus propios abogados y otros costos de litigio, que aún podrían ascender a cientos de miles de dólares. Si no tiene éxito, la ciudad también sería responsable por el pago de los honorarios y costos de los abogados de los demandantes, también es probable que asciendan a muchos cientos de miles de dólares.

Para seguir esta opción, el ayuntamiento simplemente declinaría adoptar una resolución de intención.

ALCANCE COMUNITARIO:

La ciudad se ha asociado con grupos comunitarios para comunicar información por

toda la comunidad. El sitio web www.cityofsanrafael.org/district-elections ha sido creado para proporcionar información sobre el tema, un calendario de reuniones y un formulario en línea para comentarios del público. Esta reunión fue anunciada a través de el sitio web de la ciudad, notificaciones por correo electrónico, el boletín del administrador de la ciudad y a través de las redes sociales. El concejo municipal consideró este tema en una sesión de estudio el 20 de noviembre y en su reunión regular el 4 de diciembre. Una audiencia adicional está programada para la reunión del concejo el 18 de diciembre, y alcance adicional se llevará a cabo.

IMPACTO FISCAL:

El impacto fiscal de un cambio a elecciones basadas en distritos se desconoce al momento. Sin embargo, ciertos tipos de costos se pueden anticipar para cada una de las opciones:

Opción 1: La decisión de comenzar inmediatamente la transición a elecciones basadas en distritos resultaría en la ciudad tener que contratar con un demógrafo e incurrir en costos adicionales durante el proceso de transición por los servicios de un abogado externo. Además, la ciudad sería responsable por el pago de hasta \$30,000 a Kevin Shenkman después de la adopción de la ordenanza que apruebe las elecciones basadas en distritos.

Opción 2: La decisión de transición a elecciones basadas en distritos después del censo 2020 aplazaría los costos asociados con un demógrafo hasta ese momento. Sin embargo, si y cuando se presente una demanda basada en la CVRA, la ciudad aún incurriría en costos de asesoría externa para defender la ciudad, y potencialmente por el pago de los abogados y costos de los demandantes si la ciudad pierde la demanda.

Opción 3: La decisión de no hacer la transición a elecciones basadas en distritos tiene la mayor exposición posible a los costos de litigio. En otros casos basados en la CVRA, estos costos han estado comúnmente en el rango alto de seis cifras, y fueron tanto como \$4.5 millones en la defensa sin éxito de la demanda presentada a la ciudad de Palmdale.

ACCIÓN SUGERIDA:

El personal recomienda que el ayuntamiento reciba comentarios públicos y tome acción siguiendo una de las opciones aquí descritas.

ARCHIVOS ADJUNTOS:

1. Resolución de intención (Código Electoral 10010), con Anexo A-Cronología tentativa
2. Resolución de intención (retraso pendiente del Censo 2020)
3. Borrador de preguntas y respuestas
4. Borrador de ventajas y desventajas
5. Carta del 10 de noviembre de 2017 de Kevin Shenkman

RESOLUCIÓN NO. _____

**UNA RESOLUCIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SAN RAFAEL
DECLARANDO SU INTENCIÓN DE HACER LA TRANSICIÓN DE ELECCIONES
GENERALES A ELECCIONES BASADAS EN DISTRITOS PARA EL CONCEJO
MUNICIPAL CONFORME AL CÓDIGO DE ELECCIONES SECCIÓN 10010 (E) (3) (A),
EFECTIVO PARA LA ELECCIÓN MUNICIPAL GENERAL DE NOVIEMBRE 2020**

VISTO QUE, la ciudad de San Rafael es una ciudad de carta puebla debidamente organizada y existente, conforme a la constitución y las leyes del estado de California; y

CONSIDERANDO que el Artículo VI de la carta de la ciudad de San Rafael establece la elección de cuatro concejales y un alcalde elegido por separado a través de elecciones generales; y

CONSIDERANDO que el Artículo IV de la carta de la ciudad estipula que todas las elecciones para ocupar cargos públicos se llevarán a cabo según lo dispuesto por la ley general del estado; y

CONSIDERANDO que la ciudad actualmente usa un sistema de elecciones en general para elegir al alcalde y concejales de la ciudad; y

CONSIDERANDO que el 20 de noviembre de 2017, la secretaria de la ciudad recibió por correo certificado una carta del abogado Kevin I. Shenkman afirmando que el sistema de elecciones en general de la ciudad viola el ley de derechos electorales de California de 2001 (Código Electoral §§14025-14032) ("CVRA") y amenazando demandar a la ciudad a menos que la ciudad cambie a un sistema de elecciones basado en distritos para su concejo municipal; y

CONSIDERANDO que se establece una violación de la CVRA si se puede demostrar que "votación racialmente polarizada" ocurre en el sistema de elecciones en general de la ciudad. *Votación racialmente polarizada* significa votación en la que hay una diferencia entre la elección de candidatos u otras opciones electorales que son preferidas por los votantes en una "clase protegida", y la elección de candidatos u otras opciones electorales que son preferidas por los votantes en el resto del electorado (Código Electoral §14026 (e)); y

CONSIDERANDO que el concejo municipal está informado del hecho que la defensa de una demanda presentada en conformidad con la CVRA requerirá que la ciudad incurra costos legales potencialmente en los cientos de miles de dólares, y responsabilidad adicional por potencialmente cientos de miles de dólares en honorarios legales y costos pagaderos a los demandantes que prevalezcan si la ciudad fracasa en su defensa; y

CONSIDERANDO que si la ciudad elige hacer la transición a un sistema de elecciones basado en distritos dentro del tiempo establecido en la sección 10010 del código electoral, entonces la ciudad estará protegida de la presentación de una demanda bajo

la CVRA y sus costos incumbentes, y su responsabilidad por honorarios legales ante posibles demandantes tendrá un máximo de \$30,000; y

CONSIDERANDO que aunque la carta del Sr. Shenkman no estaba acompañada de evidencia que apoyara su reclamo de una violación de la CVRA, el concejo municipal encuentra que es en el mejor interés de la ciudad actuar dentro del marco de tiempo provisto por la sección 10010 del código electoral para hacer la transición de un sistema de elecciones en general a un sistema de elecciones basadas en distritos para elegir el alcalde y concejales; y

CONSIDERANDO que antes de que el concejo municipal considere una ordenanza para establecer los límites de los distritos para un sistema electoral basado en distritos, la sección 10010 del código electoral de California requiere todo lo siguiente:

1. Antes de desarrollar un mapa preliminar o mapas de los límites de los distritos propuestos, la ciudad tendrá al menos dos (2) audiencias públicas durante un período de no más de treinta (30) días, en los cuales el público es invitado a proporcionar comentarios sobre la composición de los distritos;

2. Después de desarrollar todos los borradores de los mapas, la ciudad debe publicar y poner a disposición para su publicación al menos un borrador del mapa de distritos y, si los miembros del concejo municipal serán electos en sus distritos en diferentes ocasiones para proveer términos escalonados, entonces deslucir la secuencia potencial de las elecciones. La ciudad también debe realizar al menos dos (2) audiencias adicionales durante un período de no más de cuarenta y cinco (45) días, en que el público está invitado a proporcionar información sobre el contenido del mapa o los mapas y la secuencia propuesta de elecciones, si corresponde. La primera versión de un mapa preliminar será publicado al menos siete (7) días antes de que se considere en una audiencia. Si un mapa preliminar se revisa después de una audiencia, se publicará y se pondrá a disposición del público durante al menos siete (7) días antes de ser adoptado; y

CONSIDERANDO que la ciudad contratará a un demógrafo con experiencia para rendir asistencia a la ciudad con el desarrollo de una propuesta para un sistema electoral basado en distritos; y

CONSIDERANDO que la adopción de un sistema electoral basado en distritos no afectará el plazo de ningún miembro del concejo, cada uno de los cuales cumplirá su término actual;

AHORA, POR LO TANTO, SE RESUELVE por el concejo municipal de la ciudad de San Rafael como sigue:

1. El concejo municipal considerará una ordenanza para cambiar a un sistema de elecciones basadas en distritos para su uso en la elección de la ciudad para miembros del concejo municipal comenzando en noviembre de 2020.

2. El concejo municipal instruye al personal de la ciudad a trabajar con el demógrafo seleccionado y otros consultores apropiados según sea necesario, para proporcionar

un análisis detallado de la datos demográficos y cualquier otra información o datos necesarios para preparar un mapa preliminar que divida a la ciudad en distritos de votación de una manera consistente con la intención y el propósito de la Ley de Derechos Electorales de California y la Ley de Derechos Electorales Federales.

3. El concejo municipal aprueba la línea de tiempo tentativa según descrita en el Anexo A, adjunto y hecho parte de esta resolución, para llevar a cabo un proceso público para solicitar comentarios sobre los propuestos mapas electorales basados en distritos antes de adoptar dichos mapas.

4. El concejo municipal instruye a su personal a instituir un programa de alcance público e informar a los residentes de San Rafael de esta resolución y el proceso establecido en el Anexo A, para facilitar y alentar la participación pública.

5. La línea de tiempo contenida en el Anexo A se puede ajustar según se considere necesario, provisto que tales ajustes no impidan que la ciudad cumpla con los plazos especificados por la sección 10010 del código electoral.

Yo, ESTHER C. BEIRNE , secretaria de la ciudad de San Rafael, certifico que la anterior resolución se introdujo y adoptó de manera adecuada en una reunión regular del concejo de la ciudad de San Rafael llevada a cabo el día 18 de diciembre de 2017, por la siguiente votación, a saber:

SÍ: CONCEJEROS:

NO: CONCEJEROS:

AUSENTE: CONCEJEROS:

Esther C. Beirne, Secretaria Municipal

ANEXO A

**CALENDARIO TENTATIVO
TRANSICIÓN A ELECCIONES BASADAS EN DISTRITOS DE ACUERDO AL
CÓDIGO ELECTORAL §10010**

Num.	TAREA	FECHA
1	Adoptar resolución de intención	18 de diciembre de 2017
2	1 ^{ra} vista pública: considerar la composición de los distritos	16 de enero de 2018
3	2 ^{da} vista pública: considerar la composición de los distritos	5 de febrero de 2018
4	Publicación de borradores de los mapas y la secuencia de elecciones propuesta	para el 13 de febrero de 2018
5	3 ^{ra} vista pública: considerar los borradores de los mapas y la secuencia de elecciones	20 de febrero de 2018
6	4 ^{ta} vista pública: considerar la secuencia de elecciones de los mapas propuestos, e introducir una ordenanza estableciendo elecciones por distritos	5 de marzo de 2018
7	5 ^{ta} vista pública: adoptar la ordenanza estableciendo distritos	19 de marzo de 2018
8	Día 90	19 de marzo de 2018
9	Día efectivo de la ordenanza	18 de abril de 2018
10	Primera elección basada en distritos	3 de noviembre de 2020

RESOLUCIÓN NO. _____

**UNA RESOLUCIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SAN RAFAEL
DECLARANDO SU INTENCIÓN DE HACER LA TRANSICIÓN DE ELECCIONES
GENERALES A ELECCIONES BASADAS EN DISTRITOS PARA EL CONCEJO
MUNICIPAL LUEGO DEL CENSO FEDERAL 2020, EFECTIVO PARA LA ELECCIÓN
MUNICIPAL DE NOVIEMBRE 2022**

VISTO QUE, la ciudad de San Rafael es una ciudad de carta puebla debidamente organizada y existente, conforme a la constitución y las leyes del estado de California; y

CONSIDERANDO que el Artículo VI de la carta de la ciudad de San Rafael establece la elección de cuatro concejales y un alcalde elegido por separado a través de elecciones generales; y

CONSIDERANDO que el Artículo IV de la carta de la ciudad estipula que todas las elecciones para ocupar cargos públicos se llevarán a cabo según lo dispuesto por la ley general del estado; y

CONSIDERANDO que la ciudad actualmente usa un sistema de elecciones en general para elegir al alcalde y concejales de la ciudad; y

CONSIDERANDO que el 20 de noviembre de 2017, la secretaria de la ciudad recibió por correo certificado una carta del abogado Kevin I. Shenkman afirmando que el sistema de elecciones en general de la ciudad viola el ley de derechos electorales de California de 2001 (Código Electoral §§14025-14032) ("CVRA") y amenazando demandar a la ciudad a menos que la ciudad cambie a un sistema de elecciones basado en distritos para su concejo municipal; y

CONSIDERANDO que se establece una violación de la CVRA si se puede demostrar que "votación racialmente polarizada" ocurre en el sistema de elecciones en general de la ciudad. Votación racialmente polarizada significa votación en la que hay una diferencia entre la elección de candidatos u otras opciones electorales que son preferidas por los votantes en una "clase protegida", y la elección de candidatos u otras opciones electorales que son preferidas por los votantes en el resto del electorado (Código Electoral §14026 (e)); y

CONSIDERANDO que el concejo municipal está informado del hecho que la defensa de una demanda presentada en conformidad con la CVRA requerirá que la ciudad incurra costos legales potencialmente en los cientos de miles de dólares, y responsabilidad adicional por potencialmente cientos de miles de dólares en honorarios legales y costos pagaderos a los demandantes que prevalezcan si la ciudad fracasa en su defensa; y

CONSIDERANDO que aunque la carta del Sr. Shenkman no estaba acompañada de evidencia que apoyara su reclamo de una violación de la CVRA, el concejo municipal encuentra que es en el mejor interés de la ciudad el hacer la transición de un sistema

de elecciones en general a un sistema de elecciones basadas en distritos para elegir el alcalde y concejales; y

CONSIDERANDO que si el concejo municipal actúa de inmediato dentro del plazo establecido por el código electoral sección 10010 para hacer la transición a elecciones basadas en distritos, y estar en vigor para las próximas elecciones municipales programadas para noviembre 2020, entonces se requerirá que la ciudad realice nuevamente un proceso de redistribución de distritos para la próxima elección general municipal en 2022, dando en cuenta los resultados del censo 2020 de los Estados Unidos; y

CONSIDERANDO que el concejo municipal encuentra que llevar a cabo un proceso de redistribución de distritos para dos elecciones sucesivas causaría una interrupción indebida del proceso electoral de la ciudad y la estabilidad y la continuidad del sistema legislativo de la ciudad, y sería altamente perjudicial, para la ciudad de San Rafael y sus ciudadanos;

AHORA, POR LO TANTO, SE RESUELVE , por el concejo municipal de la ciudad de San Rafael como sigue:

1. Es la intención del concejo municipal considerar una ordenanza para cambiar a un sistema electoral basado en distritos para uso en las elecciones municipales de la ciudad después de que estén disponibles los resultados del censo de los Estados Unidos 2020, para uso en las elecciones municipales de la ciudad en noviembre 2022.

2. Al momento en que los datos del censo 2020 estén disponibles, el concejo municipal comenzará la transición a elecciones basadas en distritos de acuerdo a los requisitos del código electoral de California y cualquier otra autoridad legal aplicable.

Yo, ESTHER C. BEIRNE , secretaria de la ciudad de San Rafael, certifico que la anterior resolución se introdujo y adoptó de manera adecuada en una reunión regular del concejo de la ciudad de San Rafael llevada a cabo el día 18 de diciembre de 2017, por la siguiente votación, a saber:

SÍ: CONCEJEROS:

NO: CONCEJEROS:

AUSENTE: CONCEJEROS:

Esther C. Beirne, Secretaria Municipal

BORRADOR DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE ELECCIONES BASADAS EN DISTRITOS

Esta es una lista preliminar de preguntas y respuestas sobre elecciones basadas en distritos, para discusión por el concejo municipal de San Rafael y el público.

Las siguientes preguntas fueron dirigidas al personal antes de la sesión de estudio que el concejo municipal celebró el 20 de noviembre:

1. ¿Recibió la ciudad una carta del abogado Kevin Shenkman?

RESPUESTA:

Sí, la carta de Kevin Shenkman fechada el 10 de noviembre de 2017, dirigida a la secretaria de la ciudad, fue recibida por ella el 20 de noviembre de 2017.

2. ¿Qué hizo que la ciudad decidiera tomar medidas proactivas relacionadas a las elecciones de distrito en lugar de simplemente esperar la presión de los diversos grupos? ¿Qué espera la ciudad lograr?

RESPUESTA:

La Ciudad comenzó a investigar, contrató asesores externos y comenzó a programar reuniones públicas sobre el tema de las elecciones basadas en distritos cuando se enteró del recibo inminente de la carta del Sr. Shenkman. La ciudad espera brindar una oportunidad para que todas las personas interesadas puedan proporcionar información al concejo municipal sobre este tema, y para asegurar que el sistema electoral de la ciudad sirva de manera mejor a toda la ciudad, en conformidad con ley estatal y federal.

3. ¿Está considerando la ciudad formar un comité de ciudadanos para analizar el tema?

RESPUESTA:

Teniendo en cuenta los plazos muy estrictos que la legislatura ha impuesto para este proceso bajo la CVRA, y la cantidad sustancial de audiencias públicas que se deben programar en un corto tiempo, el establecimiento de una comisión ciudadana en este momento no es práctica. Nada impediría que el concejo nombrara tal comité en 2021, cuando las líneas se vuelvan a trazar después del próximo censo.

4. Suponiendo que la ciudad haga el cambio a elecciones de distrito y establezca los distritos en 2018, ¿qué distritos estarán abiertos en las próximas elecciones en 2020? Por ejemplo, si el alcalde y dos de los consejales son candidatos para reelección en 2020, serán los distritos a los que pertenezcan los dos titulares los que pueden votar? ¿Qué pasa si hay otro distrito donde no vive ningún incumbente? Si el alcalde se postula para la reelección y vive en un distrito que no tiene miembro en el concejo actualmente, ¿ese miembro del concejo basado en un distrito también se puede elegir?

RESPUESTA: (ver respuesta al num. 8)

5. Bajo qué circunstancias se requeriría un voto del electorado para establecer distritos y decidir si la posición de alcalde es basada en una elección general o es una plaza rotativa?

RESPUESTA:

El Artículo IV, Sección 2 de la carta de la ciudad establece que "todas las elecciones para ocupar cargos públicos y las elecciones sobre medidas se realizarán, celebrarán y llevarán a cabo en la forma prevista por ley". Por lo tanto, el personal de la ciudad ha concluido que, según esta disposición, el voto de las personas no se requiere para hacer el cambio a las elecciones basadas por distrito para los cuatro escaños del concejal. El personal no ha determinado si la conversión de la oficina del alcalde a un quinto asiento basado en un distrito requeriría un voto.

6. ¿Cómo afecta el momento de la acción de la ciudad a los posibles resultados?

RESPUESTA:

Si la ciudad hace la transición a elecciones basadas en distritos dentro de la línea de tiempo establecida por la CVRA, la ciudad será responsable por los honorarios del abogado de los demandantes, a un máximo de \$30,000. Si la ciudad elige no hacer la transición dentro de esa línea de tiempo, pero lo hace después de ser demandada, es posible que la ciudad sea responsable por costos de litigio sustancialmente más altos, incluyendo los honorarios de los abogados de los demandantes, y el gasto de los abogados defensores de la ciudad. Las cantidades son desconocidas pero aumentará cuanto más se litigue la acción antes de que se resuelva.

El Distrito Escolar Unificado de Madera fue demandado en 2008 y terminó pagando a los abogados de los demandantes más de \$100,000 por seis semanas de litigios no disputados, y eso fue después de una sustancial reducción de las tarifas que se solicitaron (que eran en exceso de \$1 millón).

Una consideración adicional es que el concejo puede tener menos control sobre el proceso de establecer distritos si un tribunal está involucrado.

7. Si la ciudad es demandada, ¿podría la ciudad apelar al juez para darnos un período de cinco años para establecer conformidad y demostrar una mayor diversidad en el concejo?

RESPUESTA:

Una vez que se entabla una demanda bajo la CVRA, no creemos que haya ninguna autoridad para que un juez mantenga el caso abierto durante cinco años; incluso si un juez está dispuesto a aprobar un período de transición de cinco años, parece poco probable que esto sería una base para negarse a otorgar a los demandantes los honorarios y los costos de sus abogados.

8. ¿Necesitamos fundir las elecciones de 2020 y 2022? ¿Cómo funciona cuando sólo tres de los cinco puestos están abiertos en 2020?

RESPUESTA:

No. Las posiciones rotan. Cada miembro actual del concejo sirve el resto de el término al que fue electo, y luego debe postularse para la reelección en su distrito. Se vuelve un tanto más complicado si dos consejales están emparejados en un solo distrito, pero todos todavía cumplen su término actual.

9. ¿ Bajo cualquier escenario, podría este proceso obligar a la ciudad a realizar una elección en 2018?

RESPUESTA:

El personal no tiene conocimiento de ninguna circunstancia que requiera que la ciudad realice una elección para el ayuntamiento en 2018.

10. ¿Los distritos van a ser establecidos por población o por votantes registrados? Si es por población, ¿no sería eso crear una disparidad significativa de votantes registrados entre los distritos?

RESPUESTA:

*Los distritos se establecen por población total. Puede crear una disparidad significativa, pero así fue aprobado por los tribunales, incluyendo, más recientemente, la Corte Suprema en el caso *Evenwel v. Abbott*. La principal excepción es que los presos pueden ser excluidos de la base de población.*

11. La ciudad de Encinitas gastó \$150,000 en abogados y \$45,000 en el demógrafo y \$30,000 para reembolsar al demandante. ¿Deberíamos esperar costos similares? ¿Otros costos?

RESPUESTA:

El asesor externo de la ciudad informa que esas cifras parecen ser realistas para el demógrafo y el demandante. Los honorarios de los abogados de la ciudad probablemente serían menores, ya que el tiempo de viaje requerido sería mínimo.

12. Se le exigirá al abogado Shenkman que demuestre que gastó \$30,000 antes de que la ciudad sea requerida a reembolsarlo?

RESPUESTA:

El Sr. Shenkman debe proporcionar documentación para respaldar la demanda, pero en casos anteriores la documentación no ha sido muy específica y las tarifas han sido negociadas.

Las preguntas a continuación fueron proporcionadas por el público en la sesión de estudio del 20 de noviembre:

13. El costo para un individuo que se postula a una posición es una desventaja a ciertos miembros de la población, en particular a los latinos en la comunidad. ¿El costo para postularse para un cargo basado en distrito o en general, eso será una de las consideraciones en el tribunal y es algo que la ciudad también considerará?

RESPUESTA :

Este es un asunto que el concejo de la ciudad seguirá debatiendo mientras considera aportaciones y comentarios del público.

14. ¿Qué es lo que distingue a San Rafael del resto del condado con respecto a un alcalde electo en general a diferencia de un alcalde rotativo? ¿Qué beneficio tiene la transición de la ciudad a cinco distritos con un alcalde rotativo en vez de la situación actual a cuatro distritos y un alcalde electo en general?

RESPUESTA :

La oficina del alcalde en San Rafael se elige de conformidad con el Artículo VI, Sección 2 de la carta de la ciudad (City Charter), la cual fue aprobada por los votantes en 1912. Otras ciudades en el condado de Marin son regidas por la ley estatal general, en lugar de por una carta de

ciudad; sin embargo, las ciudades de derecho general también pueden poner una medida ante sus votantes para tener un alcalde electo por separado. En términos generales, cuanto más grande es la ciudad, es más probable que la ciudad tenga un alcalde electo por separado, aunque no existe un requisito formal de población.

15. ¿Tiene la ciudad una opción entre cuatro o cinco distritos? Qué aporte puede dar la comunidad con respecto a cinco distritos? ¿Qué aporte podemos hacer para asegurar que la ciudad investigue cinco distritos a fondo, a diferencia de cuatro distritos?

RESPUESTA :

Ver respuesta al num. 5.

16. ¿Puede la ciudad retrasar la creación de la votación por distritos hasta el próximo censo y puede esa decisión ser negociada? ¿Cuál sería el costo del retraso? ¿Ha sido hecho en otras jurisdicciones? ¿Cómo manejaría el concejo el retraso en la implementación de los distritos y los costos relacionados? ¿Cómo se vería el esperar hasta el censo de 2020 para crear distritos? ¿Cuál es el opinión de la comunidad? ¿Hay ejemplos de otras comunidades que han hecho algo similar?

RESPUESTA :

El asesor externo de la ciudad aconseja que la ciudad tiene la opción de retrasar la implementación de elecciones basadas en distritos hasta después del Censo 2020, y un número de jurisdicciones tomaron esa dirección antes del último censo (en 2010). Sin embargo, el litigio bajo la CVRA ha sido sustancialmente más activo y numeroso desde ese tiempo, y esa dirección no necesariamente evitará litigios. En el curso de un litigio, un juez puede considerar que se trata de un curso de acción razonable para la ciudad en lugar de tener que redistribuir los distritos en dos elecciones sucesivas. Hay jurisprudencia según la ley federal de derechos electorales que reconoce el establecer distritos en dos elecciones sucesivas crearía una situación confusa y perturbadora.

17. ¿Cuál es el costo real a un candidato para participar en una elección general en vez de una elección a nivel de distrito? ¿Podemos proyectar el costo para alguien que se postule a una plaza que esté disputada en un distrito?

RESPUESTA :

Los costos varían según el enfoque del candidato. Bajo cualquier sistema, no hay costos que la ciudad obligue a un candidato a gastar.

18. ¿Hay datos que puedan evaluar las ventajas y desventajas de un concejo menos homogéneo? Por ejemplo, datos que muestren que si hay elecciones regionales o de distrito, que eso resulte en un concejo mucho más polémico abogando por su propio distrito en lugar de la ciudad en general?

RESPUESTA :

El personal de la ciudad no tiene conocimiento de ningún dato cuantitativo que aborde esto, aunque hay jurisprudencia y estudios que reconocen la posibilidad de que el establecimiento de distritos puede conducir a más preocupación por el distrito de uno a expensas de una vista de "gran perspectiva". Sin embargo, la certidumbre de esto varía según la jurisdicción.

19. ¿Se puede traducir la información de las reuniones al español?

RESPUESTA :

Sí, la ciudad está organizando traducciones al español de los materiales escritos sobre este asunto, y la presencia de un traductor de habla hispana en las reuniones públicas.

20. ¿Puede proporcionar un resumen de las ventajas y desventajas de la decisión de Palmdale de ir a juicio? ¿Se pueden aplicar a nuestra comunidad?

RESPUESTA :

Los casos de la CVRA son altamente específicos basados en los hechos y jurisdicciones, por lo que la aplicación del resultado en una jurisdicción a otra es muy difícil. La demografía y la historia electoral de San Rafael es muy diferente y hubo una serie de aspectos únicos en el caso de Palmdale. Esto es especialmente el caso ya que no hay una decisión del tribunal de apelación en Palmdale que sería vinculante para cualquier tribunal inferior. El personal de la ciudad ha desarrollado una lista preliminar de ventajas y desventajas relacionadas a la transición a elecciones basadas en distritos como lo solicitó el Sr. Shenkman, que se incluye en el informe del personal para la reunión del concejo de la ciudad programada para el 4 de diciembre de 2017. La ciudad de Palmdale incurrió gastos de aproximadamente \$4.5 millones litigando su caso a través de juicio y apelaciones. El alto costo del litigio es la lección principal de caso de Palmdale y es el argumento para hacer el cambio durante el período de tiempo provisto por la ley.

21. ¿Cómo la ciudad involucrará y mantendrá a toda la comunidad informada durante el proceso público? ¿Cómo garantizará la ciudad que las personas afectadas, es decir, las personas de color, tengan oportunidades para participar e involucrarse más allá del simple comentario público?

RESPUESTA :

La ciudad celebró una sesión de estudio el 20 de noviembre y tiene planes para otras dos reuniones el 4 de diciembre y el 18 de diciembre. Posteriormente, si el concejo decide hacer la transición a elecciones basadas en distritos, el concejo llevará a cabo reuniones múltiples a través de un período de no más de 90 días. La ciudad también publicará materiales informativos en su sitio web y en grabaciones de sonido, y se asociará con organizaciones de la comunidad para correr la voz.

22. ¿Habrá un esfuerzo en el condado para involucrar a la comunidad latina a obtener ciudadanía? Eso para personas que puedan ser candidatos para obtener ciudadanía.

RESPUESTA :

Tales esfuerzos no son un requisito de la CVRA, que solo se refiere al cambio de elecciones generales a elecciones basadas en distritos, ni tampoco es parte de la decisión que tomará el concejo municipal durante el período de tiempo permitido por la ley. Sin embargo, es un asunto relacionado que puede ser el tema de más discusión por parte del ayuntamiento ya sea en relación con el asunto actual, o en el futuro.

Fechado: 29 de noviembre de 2017

**ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL ESTABLECIMIENTO DE
ELECCIONES POR DISTRITOS**
(Revisado 12/12/17)

A FAVOR	EN CONTRA
<p>1. Se evitarán gastos de litigio que probablemente oscilan de cientos de miles de dólares a más de un millón de dólares, debido a la responsabilidad por el pago de los honorarios del abogado de los demandantes, pagos a expertos, testigos y otros costos.</p>	<p>1. Poniendo atención a los votantes de su propio distrito, existe el potencial que los consejales defenderán y votarán más a favor de sus propios distritos en lugar de actuar por el bien en general de la ciudad.</p>
<p>2. Mejora el impacto de los votos minoritarios en resultados electorales, haciendo más probable una representación precisa de la comunidad.</p>	<p>2. Si la oficina del alcalde permanece elegida por separado, existe el potencial para un mayor papel para el alcalde que puede ser el voto decisivo sobre los asuntos en cualquier distrito.</p>
<p>3. Disminución del costo de campañas de elección individuales, lo que hace más probable que candidatos minoritarios y no minoritarios decidan postularse para el concejo municipal. Un residente comentó que el costo promedio por candidato durante tres ciclos de elecciones entre 2009-2013 fue \$42,000, y estimó que el costo de una campaña bajo un sistema basado en distritos todavía sería de más de \$20,000.</p>	<p>3. Si la ciudad litiga y pierde, los distritos serán establecidos por un juez, con aportes de los demandantes y San Rafael, en lugar de sólo San Rafael, posiblemente resultando en distritos menos óptimos.</p>
<p>4. Es más probable que se aumente la participación minoritaria en el gobierno local.</p>	<p>4. Posible impacto negativo a los intereses minoritarios si un candidato no minoritario prevalece en las elecciones en un distrito con la mayoría de los votantes siendo minoritarios.</p>
<p>5. Mayor posibilidad de que miembros de minorías sean elegidos al concejo municipal.</p>	

Shenkman & Hughes
Abogados - Malibu California

28905 Wight Road
Malibu, California 90265
(310) 457-0970

A través de correo certificado
10 de noviembre de 2017

Esther Beirne, City Clerk
City of San Rafael
1400 Fifth Ave., Rm 209
San Rafael, CA 94901

Sujeto: Violación de la Ley de Derechos Electorales de California

Escribo en nombre de nuestro cliente, *Southwest Voter Registration Education Project*. La ciudad de San Rafael ("San Rafael") depende de un sistema de elecciones en general para elegir candidatos a su concejo municipal. Por otra parte, la votación dentro de San Rafael está racialmente polarizada, resultando en la dilución del voto minoritario. Por lo tanto, las elecciones en general en San Rafael violan la Ley de Derechos Electorales de California de 2001 ("CVRA" por sus siglas en inglés).

El CVRA desaprueba el uso de la llamada votación "en general" - un método electoral que permite a los votantes de una jurisdicción entera elegir candidatos para cada plaza vacante. *Ver generalmente Sanchez v. Ciudad de Modesto (2006) 145 Cal.App.4th 660, 667 ("Sanchez")*. Por ejemplo, si el Congreso de EE. UU. fuese electo a través de elecciones generales, en lugar de a través de distritos típicos de un solo miembro, cada votante podría emitir hasta 435 votos y votar por cualquier candidato en el país, no solo por los candidatos en el distrito del votante, y los 435 candidatos que recibieran la mayoría de los votos a nivel nacional serían electos. Las elecciones en general permiten que una mayoría simple de votantes controle *cada* asiento, no solo las plazas en un distrito en particular o una mayoría proporcional de plazas.

Por varias décadas, los defensores de los derechos al voto se han enfocado en esquemas electorales "en general", porque a menudo dan como resultado una "dilución del voto" o el menoscabo de la capacidad de los grupos minoritarios para elegir a sus candidatos preferidos o influir el resultado de las elecciones, que ocurre cuando el electorado vota de una manera racialmente polarizada. *Ver Thornburg v. Gingles, 478 US 30, 46 (1986) ("Gingles")*. La Corte Suprema de los Estados Unidos "ha reconocido desde hace mucho tiempo que los distritos de múltiples miembros y los esquemas generales de votación funcionan para minimizar o cancelar la fuerza

de votación" de minorías. *Id. en 47; ver también id. en 48, fn. 14* (elecciones generales también pueden causar que funcionarios electos "ignoraren intereses [minoritarios] sin temor de consecuencias políticas"), citando *Rogers v. Lodge, 458 US 613, 623 (1982); White v. Register, 412 US 755, 769 (1973)*. "La mayoría, en virtud de su superioridad numérica, regularmente derrotará las preferencias de los votantes minoritarios." *Gingles, en 47*. Cuando se produce una votación racialmente polarizada, el dividir la unidad política en distritos de un solo miembro, o algún otro remedio apropiado, puede facilitar la capacidad de un grupo minoritario a elegir a sus representantes preferidos. *Rogers, en 616*.

La sección 2 de la Ley Federal de Derechos Electorales ("FVRA"), *42 USC § 1973*, que el Congreso promulgó en 1965 y enmendó en 1982, está dirigida, entre otras cosas, a esquemas de elecciones en general. *Gingles en 37; ver también Boyd & Markman, The 1982 Amendments to the Voting Rights Act: A Legislative History (1983) 40 Wash. & Lee L. Rev. 1347, 1402*. Aunque la aplicación de la FVRA fue exitosa en muchos estados, California fue una excepción. Al promulgar la CVRA, "la legislatura tuvo la intención de ampliar las protecciones contra la dilución del voto sobre aquellas provistas por la ley federal de derechos electorales de 1965." *Jauregui v. Ciudad de Palmdale (2014) 226 Cal. App. 4th 781, 808*. Por lo tanto, mientras que la CVRA es similar al FVRA en varios aspectos, también es diferente en varios aspectos claves, ya que la legislatura trató de remediar lo que consideraba "interpretaciones restrictivas dadas al acto federal." *Assem. Com. on Judiciary, Analysis of Sen. Bill No. 976 (2001-2002 Reg. Sess.) as amended Apr. 9, 2002, p.2*.

La legislatura de California prescindió con el requisito en *Gingles* de que un grupo minoritario demuestre que es lo suficientemente grande y geográficamente compacto para constituir un "distrito de mayoría-minoría". *Sánchez, en 669*. Más bien, la CVRA solo requiere que un demandante demuestre la existencia de una votación racialmente polarizada para establecer que un método general de elecciones viola la CVRA, no la deseabilidad de cualquier remedio en particular. *Ver Cal. Elec. Code § 14028* ("Una violación de la Sección 14027 **se establece** si se demuestra que se produce una votación racialmente polarizada...") (énfasis añadido); *también vea Assem. Com. on Judiciary, Analysis of Sen Bill No. 976 (2001-2002 Reg. Sess.) como enmendada Apr. 9, 2002, p. 3* ("Por lo tanto, este proyecto de ley pone el caballo de los derechos de voto (el problema de la discriminación) donde sensatamente pertenece al frente del carretón (qué tipo de remedio es apropiado una vez que la votación racialmente polarizada se ha demostrado).")

Para establecer una violación de la CVRA, un demandante generalmente debe demostrar que "la votación polarizada racialmente ocurre en las elecciones para los miembros del cuerpo gobernante de la subdivisión política o en elecciones que incorporan otras elecciones electorales por parte de los votantes de la subdivisión política." *Elec. Code § 14028 (a)*. La CVRA especifica las elecciones que son más probatorias: "elecciones en las que al menos uno de los candidatos es miembro de una clase protegida o elecciones que involucran medidas electorales,

u otras elecciones electorales que afecten los derechos y privilegios de los miembros de una clase protegida." *Elec. Code § 14028 (a)*. La CVRA también aclara que "las elecciones realizadas antes de la presentación de una acción ... son más probatorias para establecer la existencia de una votación racialmente polarizada que las elecciones realizadas después la presentación de la acción." *Id.*

Factores distintos al "voto polarizado racialmente" que se requieren para hacer un reclamo bajo la FVRA - bajo la prueba de la "totalidad de las circunstancias" - son probatorios, pero no son factores necesarios para establecer una violación de la CVRA. *Elec. Código §14028 (e)*. Estos "otros factores" incluyen "la historia de la discriminación, el uso de dispositivos electorales u otras prácticas o procedimientos de votación que puedan incrementar los efectos dilutivos de las elecciones generales, la denegación de acceso a esos procesos que determinan qué grupos de candidatos recibirán apoyo financiero o de otro tipo en una elección dada, la medida en que los miembros de una clase protegida soportan los efectos de la discriminación en el pasado en áreas como la educación, el empleo y la salud, que obstaculizan su capacidad para participar de manera efectiva en el proceso político y el uso de apelaciones raciales directas o sutiles en campañas políticas ". *Id.*

El sistema de elecciones generales en San Rafael diluye la capacidad de los latinos (una "clase protegida") para elegir candidatos de su predilección o influir el resultado de elecciones del concejo de San Rafael.

La historia electoral de San Rafael a través de varias décadas ilustra que un candidato latino nunca ha competido para una plaza en el concejo municipal. Aquellos que se oponen a justas elecciones basadas en distritos quizás atribuyen la falta de latinos compitiendo en elecciones a falta de interés en el gobierno local por parte de los latinos. Al contrario, la alarmante ausencia de candidatos latinos que deseen ser electos al concejo municipal de San Rafael revela la dilución del voto. *Vea Westwego Citizens for Better Government v. City of Westwego, 872 F. 2d 1201, 1208-1209, n.9 (5th Cir 1989)*.

De acuerdo a datos recientes, los latinos comprenden aproximadamente el 30% de la población de San Rafael. Sin embargo, en estos momentos no hay representantes latinos en el concejo municipal de San Rafael. Esta falta de representación de latinos se perpetúa por la ciudad de San Rafael -- parece que solo uno de los 82 funcionarios que han sido designados por la ciudad es latino, y candidatos a las plazas de los concejos municipales muchas veces comienzan a desarrollar su experiencia en los gobiernos municipales mediante estas plazas. No solo es el contraste entre la significativa proporción latina del electorado y la ausencia total de latinos para ser electos al concejo municipal inquietante, también es fundamentalmente hostil a la participación latina.

La abrumadora mayoría de los latinos en San Rafael residen en el área del Canal, la cual está localizada en la parte central de la ciudad. A eso del 2013, un sustancioso 80% de los residentes del área del Canal eran latinos. La vivienda en el área del

Canal no ha aumentado, ni se ha convertido menos costosa que en otras partes de San Rafael; sin embargo en el área del Canal el apiñamiento se ignora y no se regula, y por lo tanto familias latinas de bajos ingresos están prácticamente forzadas a vivir ahí. El área del Canal ha sido en gran parte descuidada y, como resultado, se califica como la comunidad de más bajo bienestar en el condado de Marin (*Marin County Human Development Report 2012*). El concejo de la ciudad simplemente no refleja la gente del área del Canal, la mayoría de los cuales trabajan en empleos de bajos ingresos en la industria de servicios para poder mantener a sus familias y arrendar viviendas apiñadas en la parte más pobre de San Rafael.¹ Los residentes del área del Canal y la comunidad latina que mayormente reside allí se beneficiarían muchísimo por elecciones basadas en distritos, lo que les permitiría elegir candidatos que entiendan los problemas que enfrenta su vecindario.

Como es de su conocimiento, en 2012, demandamos a la ciudad de Palmdale por violar la CVRA. Prevalecimos luego de un tribunal de ocho días. Después de gastar millones de dólares, un remedio basado en distritos fue finalmente impuesto al concejo municipal de Palmdale, con distritos que combinan a todos los titulares en uno de cuatro distritos.

Dada la falta histórica de representación latina en el concejo municipal en el contexto de elecciones racialmente polarizadas, instamos a San Rafael a cambiar voluntariamente su sistema general de elegir a los miembros del concejo. De lo contrario, en nombre de los residentes dentro de la jurisdicción, nos veremos obligados a buscar desagravio judicial. Por favor, avísenos a más tardar el 31 de diciembre de 2017 si desea discutir un cambio voluntario a su sistema actual de elecciones en general.

Esperamos su respuesta.

Muy atentamente,

Kevin I. Shenkman

¹ El concejal Andrew McCullough aparentemente reside en San Rafael-Este, la parte este del área del Canal; sin embargo, San Rafael-Este comprende la porción pequeña y próspera del área del Canal, que es cultural y socialmente diferente al resto del área del Canal.



P. O. Box 150266
San Rafael, CA 94901, www.montecitoresidents.com

FOR THE PUBLIC RECORD

Date: Dec 15, 2017

Re: Election of Mayor of San Rafael

To: City of San Rafael Mayor and City Council

cc:

City Manager of San Rafael

Community Development Director, City of San Rafael

City Attorney, City of San Rafael

The Federation of San Rafael Neighborhoods

North San Rafael Coalition of Residents

Further to our letter of Nov 29th on this subject, we would like to comment on the staff report for the District Election item on the City Council Agenda for the meeting on Dec 18th.

We had presumed that, at this meeting, the City Council would simply take up the issue of whether or not to go to District Elections for at least four City Council members, and that the issue of whether there should be 4 district elected City Councilmembers, with one at large elected Mayor, or 5 district elected City Councilmembers, with no at large elected Mayor, would be postponed until after the 2 public hearings to be held in the 30 day period prior to the drawing of any map(s) for districts.

However, in the staff report for this item, both of the Resolutions which the City Council is expected to vote on on Dec 18th contain the following language

(in para 9 on page one of the 2020 Resolution, and in para 8 on page one of the 2022 Resolution):

“WHEREAS, although Mr. Shenkman’s letter was not accompanied by any evidence to support his claim of a CVRA violation, the City Council finds that it is in the best interests of the City to act within the safe-harbor timeframe provided by Elections Code Section 10010 to transition from an at-large election system to a district-based election system for electing the mayor and city councilmembers; and”

This appears to us to **not allow** for a district election of City Councilmembers and an at large election of the Mayor.

The language following the “BE IT RESOLVED” is different in each of the Resolutions – both of them refer to a “...district-based election system for use in the City’s General Municipal Elections ...”. One of them says “...for City Council Members..” and the other one does not. We find this confusing, since it is our understanding that the Mayor is also a City Council member.

Could not this language be clarified, to avoid confusion about what these Resolutions actually mean?

Another comment on the staff report – Attachment A lists PROS and CONS re going to district-based elections. We have tried and tried, but cannot make any sense out of one of the “CONS”. It is the one which says:

CON:

If Office of Mayor remains separately elected, potential for enhanced role of Mayor who can be the swing vote on issues in any district.

So, under this scenario we are presuming that there are 4 district elected City Councilmembers, and a Mayor elected at large. As at present, we presume that on any issue being voted on, the Mayor simply has one vote, just like the other 4, and that all 5 would vote on any issue. Therefore, in the event of an issue in a specific district supported by the district representative on the City Council being voted on, the only way the Mayor would be the “swing vote” would be if one of the three City Councilmembers NOT representing that district agreed with the district City Councilmember, and the other 2 disagreed, making a 2 to 2 tie. We cannot, and we have tried, imagine a theoretical situation where any of the other 3 Councilmembers would not be JUST AS LIKELY as the Mayor to be the “swing

vote” in the event that the other 4 people split 2 to 2. We suggest deleting this paragraph.

Since the above CON is specifically about keeping a citywide elected Mayor, we thought we would point out that there is a very obvious “CON” to getting rid of a citywide elected Mayor and having 5 City Councilmembers elected by districts. This CON was not listed, but has come up in every conversation we have had with anyone on this issue. It is that the power of unelected City staff (many of whom do not even live in San Rafael) will be enormously enhanced if there is not an at large elected Mayor, but just rotating mayors with only a one year term each. We think the current City staff is wonderful, truly, and does a fantastic job, but we are talking about theoreticals in the future. Any of the 5 rotating “mayors for one year” will be lame ducks as soon as they become Mayor. Being a short term “lame duck” is well known in politics to wildly reduce the power of any such officer.

Lastly, we note that this staff report repeats (in the answer to Question #5) verbatim the statement that appeared in the staff report for the Dec 4th City Council meeting, that “ *Staff has not determined whether converting the office of Mayor to a fifth district-based seat would require a vote.*” However, at the end of the Dec 4th meeting a different message was conveyed to the audience by the Mayor and the City Attorney.

In any event, if this statement is still accurate, this is another reason, in our opinion, to go to 4 district elected City Councilmembers, and keep the at large elected Mayor. If this issue can be cleared up, that would be great, but meanwhile, with the very constrained time line, it appears that that would be the safest route. Even if it turns out that an election would not be required, we still are of our previously stated opinion that, since getting rid of a citywide elected Mayor is not part of this emergency, is not required by the law or the potential lawsuits, the City Council should not just arbitrarily do that. REAL CITIES HAVE REAL MAYORS.

Respectfully, Board of MARA:

Sherna Deamer
Jackie Schmidt
Kristie Garafola
Ann Bauer
Vickie Hatos

Bryn Deamer
Constanza Perry
Tom Hurray
Linda Russell



Office of the City Attorney
Robert F. Epstein, City Attorney
Lisa A. Goldfien, Assistant City Attorney
Lauren M. Monson, Deputy City Attorney II

Phone: (415) 485-3080
Fax: (415) 485-3109
Email: city.attorney@cityofsanrafael.org

December 6, 2017

Kevin I. Shenkman, Esq.
Shenkman & Hughes
28905 Wight Road
Malibu, CA 90265

Re: Demand to City of San Rafael Pursuant to California Voting Rights Act

Dear Mr. Shenkman:

On November 20, 2017, the City of San Rafael received your letter dated November 10, 2017, alleging that the City's at-large election method violates the California Voting Rights Act (CVRA), in that it dilutes the ability of Latinos in the community "to elect candidates of their choice or otherwise influence the outcome of San Rafael's Council elections."

The City and City Council take your allegations of voting inequity in San Rafael, and your threat of litigation, very seriously. Cognizant of the time periods allowed by California Elections Code section 10010 for the City to respond to your demand before you may file a lawsuit under the CVRA, the City Council has already held two public hearings since receiving your letter, to learn about and obtain public input on the issues related to a transition to district elections. In addition to the scheduled public hearings, City Councilmembers and staff, working with community members and organizations, have made significant efforts to educate themselves and to communicate information on this issue to the public, including developing Spanish-language communications for the benefit of the Latino/Hispanic members of the San Rafael community.

Consistent with the statute's 45-day time-limit for adoption of a resolution stating whether the City will switch to district-based elections, the City Council's intention is to conduct an additional public hearing at its regular meeting on December 18, and to make a decision on your demand immediately thereafter. Nevertheless, the members of the San Rafael City Council have uniformly expressed frustration at the extremely short amount of time they have to develop an understanding of the factual and legal grounds of your claim and to make their decision without exposure to litigation. In this regard, the City would appreciate receiving any data and analyses that you have developed in support of your position that the City's at-large election method is disadvantageous to the City's Latino population.

The City Council also believes that the statutory time-frame prevents them from being able to obtain sufficient informed and representative public input upon which to base their decision whether to change to district elections. This sentiment is shared by many members of the public, including prominent members of the City's Latino/Hispanic population. Indeed, at the City Council's December 4 public hearing on this issue, Omar Carrera, the director of a

Kevin I. Shenkman, Esq.

December 6, 2017

Page 2

major City immigrant-support organization, the Canal Alliance (<https://www.canalalliance.org>), voiced his concern that an issue having such a great impact upon minority residents is being driven by outsiders rather than by the affected minority community members themselves and additionally felt more time would be beneficial to make sure the community is heard.

In view of these facts, the City Council has requested that I contact you to formally seek your agreement to toll Section 10010's 45-day time period for the Council's decision whether to switch to district-based elections for an additional 90 days, through March 19, 2018. The City Council is proceeding expeditiously and in good faith to come to a decision regarding your demand, and strongly believes that it is in the best interests of San Rafael's residents, especially the City's Latino/Hispanic residents whom you are seeking to empower, that the San Rafael City Council have this additional time to obtain public input on this critical issue.

Very truly yours,



ROBERT F. EPSTEIN
City Attorney

cc: Mayor Gary O. Phillips and City Councilmembers
Jim Schutz, City Manager