

EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1. INTRODUCCIÓN

Por medio del decreto de reformas publicado el 4 de diciembre de 1997 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se incorpora en ese ordenamiento la figura del plebiscito. En efecto, el artículo 68 del Estatuto faculta al jefe de Gobierno para convocar a una consulta pública, en forma de plebiscito, de acuerdo con la cual los ciudadanos del Distrito Federal puedan opinar (vinculatoriamente en ciertos casos) sobre la toma de algunas decisiones del propio jefe de Gobierno en asuntos que sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal. El texto del artículo 68 luego de la reforma mencionada es el siguiente:

A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

- a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;
- c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
- d) Los demás que determinen las leyes;

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, y contendrá:

- a) La explicación clara y sencilla de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

MIGUEL CARBONELL

- b) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y
 - c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo;
- III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;
- IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;
- V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y
- VI. Las controversias de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva.

El precepto que se acaba de transcribir no se limita a una regulación escueta de la figura del plebiscito, sino que entra a detallar varios aspectos del mismo. Para estar en condiciones de entender la importancia de dicha regulación y para poner en una perspectiva más general al plebiscito, sus implicaciones y riesgos, es necesario realizar alguna explicación previa. Para ello, se comienza con una breve reflexión sobre la democracia semidirecta, de la que el plebiscito es uno de los instrumentos clásicos; se continúa con la exposición (en la teoría y en el derecho comparado) de las demás figuras en que se puede concretar la democracia semidirecta, en particular el referéndum y la iniciativa legislativa popular; posteriormente se comentan algunos aspectos sobre la regulación concreta que hace el artículo 68 y, para terminar, se hace un intento de valoración de la figura del plebiscito y de la ordenación que ha hecho del mismo el Estatuto.

2. SOBRE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La tensión entre la democracia directa y la democracia representativa ha sido constante a lo largo de la historia del Estado constitucional.¹ Las distintas concepciones de una y otra, así como sus más diversos matices han permanecido

¹ Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1991, pp. 102-103.

EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

vivos durante siglos.² La Constitución mexicana de 1917 se ha decantado sin género de dudas por la democracia representativa.³ El artículo 40 establece que México se constituye en una república representativa. El artículo 41 corrobora lo anterior al precisar que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión... y por los de los Estados”. Esto quiere decir que los ciudadanos participan en la vida pública en tanto que conforman el cuerpo electoral, pero una vez que eligen a sus representantes, son éstos los que toman las decisiones.

La Constitución mexicana, en el resto de su articulado, no recoge ninguna forma de participación directa o semidirecta del pueblo en el proceso de toma de decisiones públicas, sino que diseña un sistema de gobierno completamente representativo.⁴

La discusión entre los partidarios de la democracia representativa y los de la democracia directa o semidirecta se nutre a partir de una constatación bastante obvia: solamente se puede llevar a cabo en aquellos Estados que sean democráticos, porque de lo contrario se estarían dando puntos de vista que no podrían ser trasladados a la realidad. La democracia en México, como se sabe, presenta enormes carencias,⁵ a pesar de los enormes avances que se han dado en los últimos años, sobre todo en el terreno institucional. Igualmente sucede con el caso particular de una de sus piezas maestras: la representación política.⁶

Debe ser a partir de una configuración realista de la democracia y de la representación política como se produzca la explicación de figuras como el plebiscito. No es difícil de comprender que la defensa de la democracia representativa es más sencilla de realizar en aquellos Estados en que la representación política funciona razonablemente bien y los ciudadanos perciben a sus representantes como defensores de sus derechos y de sus intereses. Por el contrario, si los ciudadanos sienten que los representantes obedecen más a sus conveniencias particulares y olvidan con frecuencia el interés general, es muy posible que se intente paliar esa insatisfacción con el recurso a la

² Bobbio, Norberto, “Democracia representativa y democracia directa”, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1992, pp. 32 y ss.

³ Sin embargo, en 1977 se modificó el artículo 73 fracción VI para introducir la posibilidad de celebrar referéndum y presentar iniciativas legislativas populares en el Distrito Federal; ver Carpizo, Jorge, “La reforma política de 1977”, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 388 y ss.

⁴ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 40 y ss.

⁵ Cfr. Rubio, Luis, “¿Transitando a la democracia?”, *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*, México, 1998 (publicado también en *Nexos. Sociedad, ciencia, literatura*, número 235, México, julio de 1997).

⁶ Carbonell, obra citada, pp. 122 y ss.

MIGUEL CARBONELL

democracia semidirecta o bien que se opte por un corporativismo social que sustituya poco a poco a los mecanismos representativos tradicionales.⁷

Aun teniendo en cuenta lo anterior, lo cierto es que no se trata de borrar uno de los tipos de democracia y escoger el otro de forma completa. De hecho, aunque la mayor parte de los Estados democráticos funcionan sobre la base de la representación política, la democracia directa o semidirecta concebida como la participación del pueblo en los asuntos públicos puede tomar muchas formas. Por ejemplo, para Luigi Ferrajoli, la lucha por la vigencia de los derechos fundamentales y por su actualización es una forma de democracia directa.⁸ De acuerdo con este autor,

todo intento de exorcizar cualquiera de las dos formas de democracia en nombre de la otra, además de vano, es fuente de salidas autoritarias: el desagrado ante las experiencias de democracia directa que toman forma en los conflictos y en las dinámicas sociales es en realidad desagrado ante estos mismos conflictos y dinámicas y evidencia el sueño regresivo de un sistema político autoritario, fundado y centrado en sí mismo; el desagrado ante las formas de la democracia representativa equivale en realidad al desprecio por las garantías jurídicas y expresa la utopía, a su vez, regresiva, de un sistema social autorregulado y autodisciplinado.⁹

Las respuestas que la teoría ha ofrecido a la tensión democracia representativa-democracia directa han sido bastante dispares, aunque sus resultados prácticos permiten sostener —con los matices que señala Ferrajoli— la superioridad incontestada de la representación sobre el ejercicio directo del poder por los ciudadanos. La democracia parlamentaria o presidencial (pero en cualquier caso representativa) se ha instalado en todos los Estados modernos. La discusión se centra hoy en día en la pertinencia de introducir figuras de democracia semidirecta y sobre todo en las variables operativas que esas figuras podrían tener.¹⁰

Entre las razones que se esgrimen a favor de la democracia directa se encuentran las siguientes:¹¹ a) expresa de manera pura los intereses individuales; b) permite la manifestación directa de la opinión pública en los procesos

7 Véase, entre otros, Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, 2a. ed., Barcelona, Anagrama, 1995, pp. 199 y ss.

8 *Derecho y razón*, prólogo de Norberto Bobbio, Madrid, Trotta, 1998 (reimpr.), pp. 947-948.

9 *Idem*, p. 948.

10 Véase, por ejemplo, Krause, Martín y Molteni, Margarita (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997 y Prud'homme, Jean-Francois, *Consulta popular y democracia directa*, México, Cuadernos de Divulgación Democrática 15, IFE, 1997.

11 Prud'homme, obra citada, p. 48.

EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

legislativos; c) incrementa la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión; d) reduce los efectos distorsionantes creados por los partidos y las asociaciones intermedias; y e) incrementa la participación ciudadana. Por mencionar un ejemplo concreto de esas razones, se puede recordar que a propósito de una eventual introducción del referéndum en el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Constitución General de la República, se ha dicho que ese mecanismo de participación “vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia”¹² y vincularía a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes.¹³

En contra de la democracia directa o semidirecta se suelen citar las siguientes razones:¹⁴ a) debilita el gobierno representativo y conduce a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental; b) alienta la polarización política y lleva a la adopción de decisiones forzadas; c) puede ser controlada por grupos de interés poderosos; d) como se apoya en el principio de la mayoría, puede poner en peligro los derechos de las minorías; e) algunos sostienen que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

El enorme desarrollo de los medios electrónicos de comunicación ha hecho reaparecer recientemente la discusión sobre la viabilidad de la democracia directa. Algunos han pensado que con el crecimiento explosivo de medios como internet, se podrían empezar a poner las bases para una democracia electrónica directa. En ello se ha visto —con razón— más un peligro que un posible desarrollo de la democracia tal como la conocemos actualmente.¹⁵ En el corto plazo cuando menos, la posibilidad de que las consultas a la ciudadanía se hagan a través de las redes multimediales¹⁶ solamente puede producir una mayor desigualdad y una segregación creciente de la población de menos recursos respecto de la esfera de participación pública. Además, no se puede olvidar el control que sobre las redes multimediales ejercen las grandes corporaciones multinacionales. Podrían llegar a ser éstas y no los Estados-nación las que

12 Madrazo, Jorge, “Artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 9a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1997, t. II, p. 1412; en el mismo sentido, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, cit., p. 171.

13 Valadés, Diego, *La constitución reformada*, México, UNAM, 1987. Del mismo autor, “Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, pp. 582-584, donde también se discute sobre las posibilidades de insertar el referéndum en el procedimiento de reforma constitucional.

14 Prud’homme, obra citada, pp. 49-50.

15 Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.

16 Por multimedialidad Sartori entiende “la unificación en un solo medio de la palabra escrita y hablada, además del sonido y la imagen”, obra citada, p. 32, nota 8.

MIGUEL CARBONELL

dominarían los patrones de decisión pública a través de la creación y manipulación de los materiales informativos que llegarían al público.¹⁷

3. REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Las tres figuras básicas de la democracia semidirecta son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa legislativa popular.¹⁸ Aunque la doctrina hace esfuerzos notables por diferenciar claramente entre el referéndum y el plebiscito,¹⁹ lo cierto es que entre ambos términos no se aprecian diferencias sustanciales. Más allá de las implicaciones terminológicas, ambas instituciones arrojan prácticamente los mismos resultados, de modo que parece adecuado aceptar que se usen como sinónimos.²⁰

Se puede definir genéricamente tanto al plebiscito como al referéndum como “una votación popular sobre un tema de relevancia constitucional”;²¹ el término “constitucional” no se utiliza en esa definición en sentido estricto (es decir, enfocado al texto de una norma fundamental o una Constitución) sino más bien se refiere a cuestiones importantes para la comunidad. Las instituciones del plebiscito y del referéndum pueden tomar varias formas dependiendo de su vinculatoriedad para los poderes públicos, del contenido de sus decisiones y del tiempo en que son programados, entre otras cuestiones. De esta manera, puede hablarse de referéndums o plebiscitos:²²

a) constitucionales, legislativos o administrativos, en orden a la materia sobre la que versan, ya se trate de la aprobación o rechazo de un nuevo texto constitucional o una reforma a la Constitución, de una ley o de un acto administrativo;

b) sucesivos o preventivos si suceden o bien si son previos al acto sobre el que el pueblo tiene que hacer algún pronunciamiento;

17 Ramonet, Ignacio, *La tiranía de la comunicación*, Madrid, Debate, 1998.

18 Algunos autores mencionan también a la revocación de mandato dentro de los instrumentos de democracia semidirecta; en este sentido, Hurtado, Javier, “Las figuras de democracia directa en México. Del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumentos del poder”, *Diálogo y debate de cultura política*, número 4, México, 1998, p. 174.

19 Ver Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., prólogo y notas bibliográficas de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, p. 432, entre otros.

20 Gemma, Gladio, “Plebiscito” y “Referéndum”, *Diccionario de Política*, 8a. ed., Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (coords.), México, Siglo XXI editores, 1995, pp. 1183 y 1347-1351; en contra, Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1992, p. 254.

21 Gemma, obra citada, p. 1183.

22 Biscaretti, obra citada, pp. 423-424; Gemma, obra citada, p. 1347.

EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

c) constitutivos, consultivos o abrogativos, si es que su resultado obliga o no a los poderes públicos, o bien si deja sin efectos una norma vigente; y

d) obligatorios o facultativos, si es que la consulta al pueblo es una obligación determinada por el orden jurídico como requisito esencial para la existencia del acto o bien si se trata de una facultad potestativa de quien convoca realizar la consulta al pueblo.

Por su parte, la iniciativa legislativa popular es el acto por el cual una porción del cuerpo electoral presenta ante los órganos legislativos una propuesta de ley nueva o de reforma a una ley que ya existe.²³ Se trata de una variante específica del derecho de petición.²⁴ La iniciativa legislativa popular, dice el preámbulo de la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular española,²⁵

permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al Poder Legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Tanto el referéndum como el plebiscito y la iniciativa legislativa popular se encuentran regulados por diversos ordenamientos constitucionales extranjeros y en varias constituciones locales de las entidades federativas en México. Así pues, encontramos al referéndum (asimilable en sus efectos, como ya se dijo, al plebiscito) en las constituciones de Alemania, Austria, Brasil, Colombia, Dinamarca, España, Estados Unidos (a nivel local solamente; 49 estados de la Unión utilizan alguna de las variantes de la democracia directa),²⁶ Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Nicaragua, Portugal, Suiza, Suecia y Uruguay,

²³ Ver, sobre el tema, Bezzi, Dirce, *Iniziativa legislativa popolare e forma de governo parlamentare*, Milán, Giuffré, 1993 y García Martínez, Ma. Asunción, "La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, número 74, Madrid, 1990, ambos con amplia bibliografía sobre el tema. García Martínez define a la iniciativa legislativa popular como "una institución de democracia directa, o semidirecta, que confiere al cuerpo electoral, o más bien a una fracción del mismo, el derecho a instar al órgano legislativo para que inicie una determinada acción legislativa", obra citada, p. 212.

²⁴ García Martínez, Ma. Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 166.

²⁵ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 27 de marzo de 1984.

²⁶ Prud'homme, obra citada, p. 33.

MIGUEL CARBONELL

por mencionar solamente algunos ejemplos.²⁷ La iniciativa legislativa popular se encuentra, por lo menos, en Colombia, Venezuela, Austria, España e Italia.²⁸

En México, a nivel local, la experiencia de la democracia semidirecta es reciente. En 1994 se introducen en la Constitución de Chihuahua, por vez primera en el constitucionalismo local, las figuras del referéndum y del plebiscito.²⁹ Entre 1996 y 1998 se suman los estados de San Luis Potosí, Jalisco y Zacatecas (incluyendo en estos dos últimos casos también la iniciativa legislativa popular) al movimiento de inclusión de este tipo de figuras en las constituciones locales.³⁰ Las regulaciones que cada entidad federativa se ha otorgado para ordenar el funcionamiento de estas figuras es muy variable y va desde su utilización como parte del procedimiento de reforma de la Constitución local hasta su aplicación a problemas estrictamente municipales.³¹

A partir de las reformas de diciembre de 1997, en el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se contempla también la iniciativa legislativa popular. De acuerdo con el artículo 46 de dicho Estatuto, los ciudadanos pueden presentar iniciativas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en todas aquellas materias sobre las que esta última tenga competencia, con excepción de lo relativo a la materia tributaria o fiscal y de egresos, el régimen interno de la administración pública, la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, la regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común y las demás materias que determinen las leyes. El artículo 46 continúa diciendo que será una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, la que verificará que se cumplan los requisitos que señale la ley para la presentación de las iniciativas populares; si no se cumplieran esos requisitos la iniciativa se desechará de plano. Las iniciativas rechazadas que se vuelvan a presentar no serán admitidas concluye el precepto mencionado. Además de la iniciativa legislativa popular, también se prevé la facultad de los diputados de la Asamblea y del jefe de Gobierno para presentar proyectos de ley.³²

27 Los casos de los países pertenecientes a la Unión Europea pueden consultarse en Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano (eds.), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1997; los de América Latina se citan en Hurtado, Javier, obra citada, p. 175 nota 5.

28 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 218.

29 Hurtado, Javier, obra citada, p. 179.

30 *Idem*, pp. 179-180.

31 *Idem*, cuadros 1 y 2.

32 Antes de la reforma de 1997 el artículo 46 fracción II del Estatuto otorgaba iniciativa de ley ante la asamblea también al presidente de la República.

EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

4. EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

Una vez que se han repasado someramente algunos problemas teóricos en torno a la democracia semidirecta y que se han esbozado los instrumentos fundamentales en que este tipo de democracia puede ejercerse, en el presente apartado se va a hacer un repaso a lo que dispone el Estatuto de Gobierno en el artículo 68.

Para empezar, parece que el artículo mencionado establece un plebiscito facultativo ya que deja al criterio del jefe de Gobierno si lo convoca o no. Se trata también de un plebiscito previo, pues los electores deben expresar su aceptación o rechazo antes de la emisión del acto. Una tercera característica del plebiscito creado por el Estatuto es que tiene por objeto materias administrativas porque se refiere a “actos o decisiones” del jefe de Gobierno. Una cuarta nota definitoria es que se trata de un plebiscito constitutivo porque si se reúnen ciertos requisitos, que se explican de inmediato, el resultado es vinculante para las autoridades.

La fracción primera del artículo 68 establece las materias en las que no podrá celebrarse una consulta plebiscitaria. Esas materias son: a) las de carácter tributario o fiscal y la de egresos del Distrito Federal;³³ b) las de régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables, y d) Los demás que determinen las leyes. Las dos primeras limitaciones se justifican en virtud de la especial naturaleza de las materias de que tratan. En efecto, la posibilidad de someter a plebiscito la política de recaudación fiscal o la política de egresos del gobierno local podría dar lugar a ejercicios de demagogia que poco tendrían que ver con la democracia. Por su parte, la organización interna de la administración es una labor sumamente técnica y que requiere de un análisis profesional, el cual quizá no pueda manifestarse adecuadamente a través de un plebiscito. La prohibición de convocar a referéndum en aquellos actos que sean de cumplimiento obligatorio es muy comprensible, ya que de lo contrario sería muy fácil para el jefe de Gobierno dejar de cumplir con cualquiera de sus obligaciones legales recurriendo al plebiscito; eso podría provocar, en el corto plazo, el colapso total de la democracia y su sustitución por un autoritarismo plebiscitario. Finalmente, la cuarta prohibición impone una reserva de ley para agregar otras limitaciones a la posibilidad de realizar plebiscitos; de esa forma,

³³ Esta prohibición se encuentra también prevista en los estados de Chihuahua, Jalisco y San Luis Potosí; Hurtado, Javier, obra citada, p. 184.

MIGUEL CARBONELL

solamente por ley —ley en sentido formal— podrá establecerse que en otras materias, distintas de las mencionadas por el artículo 68 del Estatuto, no puede llevarse a cabo una consulta popular.

La fracción segunda del artículo que se comenta dispone sumariamente el procedimiento que deberá seguirse para poder realizar el plebiscito. Se dispone que la convocatoria deberá ser expedida cuando 90 días antes de la fecha de la realización de la consulta y se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en los principales periódicos de la ciudad. El plazo parece razonable para estar en condiciones de debatir suficientemente la materia del plebiscito. No hay que olvidar que dicha consulta tiene por objeto actos o decisiones del jefe de Gobierno que “sean trascendentales para la vida pública del Distrito Federal”. Igualmente, la necesidad de dar la máxima publicidad posible a la convocatoria del plebiscito es un requisito que propicia el oportuno conocimiento de la población y, por consiguiente, permite que ésta se informe y discuta el tema.

El contenido de la convocatoria se detalla en los tres incisos de la misma fracción segunda. Dichos incisos disponen que la convocatoria debe contener la explicación clara de los efectos que tiene tomar la decisión en un sentido o en otro; la fecha en que habrá de realizarse el plebiscito y la pregunta concreta que los electores deberán contestar. Con ese contenido —que entiendo que es mínimo en tanto se le pueden agregar otras cuestiones que sean relevantes para la mejor realización de la consulta— se busca poner en condiciones a la ciudadanía para entender cabalmente el acto que va a realizar. Es importante que la pregunta sea redactada en forma clara y que no sea la sola redacción la que impulse a los electores a decantarse por cierta respuesta.³⁴ Como el inciso c) establece que los electores manifestarán su aprobación o rechazo, la pregunta siempre debe tener la posibilidad de ser respondida afirmativa o negativamente; en otras palabras, en la boleta que va a tener el elector frente a sí el día de la consulta siempre debe haber un “sí” y un “no”.

La fracción tercera del artículo 68 contiene los requisitos que deben reunirse para que los resultados del plebiscito sean obligatorios: se requiere que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación emitida y que ésta corresponda cuando menos a la tercera parte (es decir, al 33%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

La fracción cuarta del artículo 68 establece algunas limitaciones temporales para la celebración de un plebiscito. Se dispone que no podrá realizarse un

³⁴ Véase el ejemplo que pone Sartori a propósito de los sondeos para demostrar la importancia de la forma en que se hace la pregunta, obra citada, p. 76 nota 10.

EL PLEBISCITO EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO

plebiscito durante el proceso electoral en el año en que haya elecciones, ni durante los 60 días posteriores a la celebración de las mismas. También se prohíbe que se realicen dos plebiscitos el mismo año. Estas limitaciones creo que son muy positivas por un doble orden de razones: a) en primer lugar porque uno de los rasgos más peligrosos de la democracia semidirecta es que se utilice como una prolongación de las pugnas interpartidistas, de modo que el partido que no obtuvo la mayoría en las elecciones o simplemente en una votación parlamentaria trate de imponer su punto de vista recurriendo a las consultas populares;³⁵ b) en segundo término porque otro de los defectos de estos mecanismos de consulta popular ha sido el abuso en el que han caído en varios de los países donde se han incorporado a la práctica política; la experiencia histórica de otros Estados (sobre todo, por ejemplo, la de Italia) demuestra que el exceso de consultas vuelve apáticos a los electores y retarda significativamente la solución de problemas importantes, postergando sin necesidad la acción de gobierno. Por eso, parece ser que limitar temporalmente la posibilidad de celebrar plebiscitos ayuda incluso a proteger a la propia figura plebiscitaria.

Las fracciones quinta y sexta del mismo artículo 68 definen a la autoridad encargada de realizar los plebiscitos y a la de solucionar las eventuales controversias que pudieran existir en las consultas. La organización corre a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal,³⁶ el cual también declara los efectos del propio plebiscito de conformidad con lo que establezca la ley. Las controversias las soluciona el Tribunal Electoral del Distrito Federal, también en los términos que señale la ley.³⁷

5. VALORACIÓN DEL PLEBISCITO

Como se desprende de la simple lectura del artículo 68, la regulación que hace el Estatuto de la figura del plebiscito es, en términos generales, positiva. Obviamente, no es el Estatuto el lugar indicado en el que se deben recoger todas las disposiciones jurídicas que son necesarias para llevar a cabo las consultas populares. En este sentido, es necesario complementar el precepto mencionado con lo que establezca la ley electoral del Distrito Federal (por ejemplo en lo relativo a las facultades del Instituto Electoral local) e incluso con lo que

³⁵ Vega, Pedro de, obra citada, pp. 120 y ss.; Gemma, obra citada, p. 1349.

³⁶ Regulado, en sus líneas centrales, por los artículos 123-127 del Estatuto de Gobierno.

³⁷ La facultad de conocer y resolver esas controversias por parte del Tribunal Electoral local se reitera en la fracción III del artículo 129 del propio estatuto.

MIGUEL CARBONELL

disponga una ley específica para regular la figura del plebiscito.³⁸ Lo mismo sucede para el caso de la iniciativa legislativa popular del artículo 46, ya que en él no se señalan los requisitos para ejercerla, sino que se remite a una ley para su determinación.

La democracia semidirecta, como ya se ha mencionado, tiene ventajas y desventajas. Su utilidad depende estrechamente del uso que de ella hagan los partidos y el resto de los grupos de influencia que actúan en las sociedades complejas de la actualidad. En cualquier caso, no sobra enfatizar que es muy importante entender que cualquier tipo de consulta que se haga al electorado debe estar apegada a derecho y que, ni aún con el consentimiento del pueblo, pueden pasarse por alto las limitaciones constitucionales y legales establecidas. Esto, lejos de ser un afán conservador, es una garantía para todos los ciudadanos. Para las mayorías y para las minorías. Solamente apegándose estrechamente a lo que dispone el orden jurídico podrán tener legitimidad las consultas populares que se lleven a cabo. De otra manera, pueden convertirse en poco más que fáciles expedientes de los gobernantes para encontrar la forma de ponerse por encima de las reglas y principios la normatividad vigente.

Miguel CARBONELL

³⁸ En España existe, además de la ya mencionada Ley sobre la Iniciativa Legislativa Popular, la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (*Boletín Oficial del Estado* de 23 de enero de 1980).