

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Lic. Jesús Alberto Navarro Olvera**

I. Introducción; I.1. Instrumentos de participación. Aspectos generales; I.2. La democracia en la Ciudad de México; II. Democracia directa; II.1. Régimen constitucional; III. El Referéndum; III.1. Régimen constitucional; III.3. Materias que no serán sometidas a Referéndum; IV. El Plebiscito; IV.1. Crítica a la democracia directa; IV.2. Régimen constitucional local; IV.3. Materias que no serán sometidas a Plebiscito; V. Revocación de mandato; V.1. La Revocación de mandato y la corrupción; V.2. Régimen constitucional de la Revocación de mandato; VI. Consulta popular. Régimen constitucional; VI.1. Materias que no serán objeto de la Consulta popular; VII. Iniciativa ciudadana. Régimen constitucional; VII.1. Iniciativa preferente; VII.2. Disciplinas que no pueden ser objeto de la Iniciativa ciudadana; VIII. Consulta ciudadana. Régimen constitucional; IX. Vinculación. Referéndum y Plebiscito; IX.1. Consultas ciudadanas; IX.2. Revocación de mandato; X. Conclusiones; XI. Bibliografía.

I. Introducción

Una vez adoptado en nuestro país el sistema federado como la forma de Estado en donde se sustentaría la República Mexicana, se inició un intenso y vigoroso debate con respecto al lugar de residencia de los poderes de la Unión. Se puede señalar que la idea de que el Valle de México fuera dicha sede fue la que prevaleció, por lo que, como lo señalan Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia y Carmona: “la Constitución de 1917 [...] reincorporó al Distrito Federal al texto de la Constitución como parte integrante de la Federación (artículo 44)”.¹

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de asignatura en la División de Estudios Profesionales de esta institución académica, impartiendo la materia de Derecho Electoral. Autor de los libros *Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios* (2005) y *Los medios de comunicación en materia electoral* (2013). Correo: jesusnavarroo@yahoo.com.mx.

¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 942-947.

La reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, instauró en el Artículo 73, Fracción VI, los aspectos sustantivos relativos a la integración y funcionamiento del Distrito Federal, al facultar al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal. Dicha reforma señalaba, en el párrafo primero, que sería el Presidente de la República el encargado del gobierno en la entidad. Aspecto de fondo y de forma, que impedía que la integración del Poder Ejecutivo Local se realizara por medio de un procedimiento democrático, y negando la posibilidad de que los ciudadanos capitalinos eligieran a sus representantes populares, ya que no existía un poder legislativo en la entidad.

Es importante observar que la reforma constitucional de 1977 estableció dos instituciones de Democracia directa en el Distrito Federal, a saber, el *Referéndum*, y la *Iniciativa ciudadana*; también se debe señalar que jamás se realizó ningún proceso referendario durante la vigencia de dichas instituciones democráticas, las cuales fueron suprimidas con la instauración de la Asamblea Legislativa en el año 1987, órgano representativo local con facultades muy limitadas. En este camino, se debe traer a cuenta que, con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el Presidente de la República dejó de ser el responsable de la designación del titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, señalando que serían los ciudadanos quienes, por medio del voto, elegirían al Jefe de Gobierno.

El siguiente paso trascendental para la transición democrática de la capital de la República, lo encontramos en la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, transformación democrática y sustantiva que desaparece al Distrito Federal para dar paso a la Ciudad de México como sede de los poderes de la Unión, además de que le otorga, a esta última, plena “autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”. En este sentido, dicha reforma proporciona un poder legislativo pleno para la Ciudad de México integrado por el voto popular. Del mismo modo, el Artículo 7o. Transitorio del decreto de reformas en cita, dio vigencia a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, con la atribución de funcionar como Poder Constituyente para dotar a la entidad de una constitución política.

Se debe señalar que el 5 de febrero de 2017 fue promulgada la Constitución Política de la Ciudad de México que establece a la Democracia directa y sus instituciones como una de las formas de participación política de sus habitantes. La novedad del mecanismo de participación política, obliga al estudio y difusión de sus instituciones, por lo que es objeto de análisis del presente trabajo.

I.1. Instrumentos de participación. Aspectos generales

La Constitución Política de la Ciudad de México establece el inalienable derecho de sus ciudadanos para ejercer la vida democrática, por medio de un sistema híbrido o mixto que contempla tres tipos democráticos para un pleno ejercicio de la ciudadanía, a decir, la democracia directa, tema del presente texto, la representativa y la participativa.

Con respecto a las instituciones de Democracia directa, se debe resaltar que en el *Referéndum* y en el *Plebiscito* se cumplen los más altos anhelos democráticos. Es la democracia en carne viva, el ejercicio de una ciudadanía plena en el goce de la libertad y de la seguridad política, como parte enérgica de un Estado justo, libre y democrático.

No obstante, se debe señalar antes de iniciar el estudio, que la democracia directa es propia de regímenes constitucionales europeos, teniendo como ejemplos a Suiza y Francia, quienes sustentan constitucionalmente un mecanismo de tipo mixto, en donde cohabitan los tres tipos de democracia. En Sudamérica, a mediados de los años 90, catorce Estados consideraban mecanismos mixtos de participación ciudadana, como es el caso de Argentina, que en 1994² contemplaba los diversos tipos de participación ciudadana, de donde destaca para el presente estudio la democracia directa con sus instituciones.

Se debe señalar en contra sentido, que en México el ejercicio de la democracia representativa impedía la proliferación de sistemas mixtos, al parecer por las experiencias de caudillos que con su carisma tuvieron el don de convocar a las masas, germen de las luchas libertarias y más adelante de la Revolución Mexicana; característica histórica que la sociedad mexicana conjuró con el advenimiento del Partido Nacional Revolucionario, fundado por Plutarco Elías Calles, Aarón Sáenz, Manuel Pérez Treviño, Manlio Fabio Altamirano y Basilio Badillo, el 6 de marzo de 1929, instituto político que optó por un régimen de instituciones, basado en la democracia representativa, y por la proscripción de la reelección, dejando de lado a la democracia directa, lo que desembocó en el presidencialismo mexicano de la postrevolución.

En México la democracia directa se encontraba desterrada del texto constitucional³ hasta la enmienda publicada en el *Diario Oficial de la Federación*

² NOHLEN, Dieter, Sonia Picardo y Daniel Zovatto, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 70.

³ Salvo el breve periplo del referéndum en 1977, el cual nunca se ejerció.

el 9 de agosto de 2012, que consagra la Fracción VIII, del Artículo 35 de la Constitución General de la República, enriqueciendo el modelo de democracia representativa, en donde la soberanía nacional se encarnaba únicamente para la elección del Poder Ejecutivo y en la integración de las Cámaras Legislativas. Por lo que la incorporación de la Consulta popular, institución de democracia directa, transforma nuestro sistema democrático en mixto. En nuestro país, la Consulta popular consiste en convocar a la población de mayores de 18 años, con plenas facultades civiles, para ofrecer su veredicto con respecto a algún tema trascendental para la salud de la República. No obstante lo democrático del precepto, se consagra únicamente la institución de la *Consulta popular*, dejando de lado al *Referéndum* y al *Plebiscito*. Sin embargo, no deja de ser el anclaje constitucional, que le permite a la Ciudad de México la construcción de un mecanismo de instituciones democráticas directas para el ejercicio político de los ciudadanos.

Al ser más específico el texto de la Carta Magna local, y proporcionar seis instituciones de democracia directa, la Ciudad de México se ha ubicado constitucionalmente a la par de Estados con un largo historial democrático, como en el caso de Francia, una de las cunas de la libertad, y de Suiza, país que desde el siglo diecinueve abraza en su Constitución instrumentos de democracia directa a la par de la democracia representativa.

En este sentido, la Ciudad de México garantiza en su Constitución el derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones, y consagra en su *Norma Fundamental* mecanismos para que la voz del pueblo sea escuchada, al solicitar la *Revocación de mandato* anticipado de un mal representante popular.

Por otro lado, los tratadistas consideran que las instituciones de democracia directa se pueden agrupar en tres tipos de procedimientos:

- a) Procedimientos obligatorios que se desarrollan automáticamente cuando aparece un determinado problema previsto en la constitución (por ejemplo, una reforma constitucional, una reforma territorial, o un acuerdo internacional que implique un traspaso de soberanía de un Estado a Instituciones internacionales; b) procedimientos obligatorios acotados a determinados casos que solo son iniciados cuando surge una situación problemática especial, predefinida dentro del proceso representativo regular (por ejemplo, un conflicto entre el Gobierno y el Parlamento o la oposición no solucionable en el marco del sistema representativo); y c) procedimientos facultativos que pueden ser iniciados por uno de los órganos estatales o por el pueblo [...] ⁴

⁴ NOHLEN, Dieter, Sonia Picardo y Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 68.

Se debe señalar que las instituciones de democracia directa que ofrece el constituyente de la Ciudad de México pueden ser agrupadas en la clasificación anterior.

I.2. La democracia en la Ciudad de México

En la Ciudad de México se establecen tres tipos o formas de participación democrática contempladas en el **CAPÍTULO II, DE LA DEMOCRACIA DIRECTA, PARTICIPATIVA Y REPRESENTATIVA**. Los Artículos 30, 31 y 32 de la Constitución local, le dan sustento jurídico al sistema mixto o híbrido de participación política democrática de la ciudadanía.

II. Democracia directa

La Democracia directa es un conjunto de instituciones de participación política, por medio del *suffragio universal*, para el desahogo de la agenda pública, en temas que no tengan que ver con la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, principalmente, y algunos que constitucionalmente se reserven. Para acompañar la definición anterior, se debe traer a cuenta lo señalado por Alberto A. Borea Odría, quien señala:

Se dice que hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurren personalmente a tomar las decisiones políticas. Este era el sistema que operaba en la antigua Atenas. Aunque no es cierto que a ella concurriera la mayor parte de los habitantes de esa ciudad-estado, si es verdad que a dicha asamblea podían asistir todos los que quisieran.⁵

Es claro que la función deliberativa del cuerpo electoral es la esencia de este tipo de democracia que, a diferencia de la Democracia representativa, no se encarga de nombrar a los titulares de los órganos representativos, sino de tomar decisiones trascendentales en el Estado.

⁵ *Diccionario electoral*, t. I, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 353.

II.1. Régimen constitucional

El Artículo 30, numeral 5 de la Constitución Política de la Ciudad de México, de manera enunciativa, establece seis instituciones de democracia directa:

- 1) Referéndum.
- 2) Plebiscito.
- 3) Consulta popular.
- 4) Iniciativa ciudadana.
- 5) Consulta ciudadana.
- 6) Revocación de mandato.

Doctrinariamente se puede señalar que existen dos instituciones de democracia directa generales (el Referéndum y el Plebiscito), y los demás instrumentos de consulta al cuerpo electoral son formas derivadas de ellas. En este artículo haremos un estudio detallado de las dos instituciones pilares de la democracia directa, y de las demás instituciones consagradas en el texto constitucional local, así como los grados de vinculación de sus resultados con las acciones legislativas y de gobierno.

III. El Referéndum

Con respecto al Referéndum, se debe señalar que es considerado por los diversos tratadistas como la más destacada de las instituciones de democracia directa: “El r. es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisonal”.⁶ En la etapa moderna, esta figura comenzó a ser vigente en una diversidad de estados democráticos de Europa, principalmente a partir de la etapa de la postguerra, lo mismo que en estados de Sudamérica.

Es oportuno citar a Gladio Gemma, quien señala: “El r. [...] es una manifestación de soberanía popular sobre un problema”,⁷ extracto que nos ofrece una síntesis muy interesante de lo que intrínsecamente se entiende por Referéndum,

⁶ BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. L-Z, Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 1995, p. 1348.

⁷ *Ibidem*, p. 1349.

el pueblo saliendo a dar su opinión respecto de un problema que aqueja a la sociedad. En este sentido, se debe señalar que, en democracias constitucionales como las europeas, los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones de coyuntura, y de mayor calado, desde la mitad del siglo diecinueve y hasta la fecha.

Por otro lado, se debe traer a cuenta que el uso superficial del Referéndum, cuando es convocado de manera excesiva, tiene consecuencias graves con respecto al régimen electoral, ya que ocasiona el hartazgo social, y como consecuencia, altas tasas de abstención del sufragio, lo que puede ser objeto de crítica al considerarse como un gasto frívolo o innecesario.

Con todo, es un mecanismo que con seguridad dará cauce al ánimo ciudadano, en una urbe tan complicada como la Ciudad de México, en donde existe una *hiper interacción social*, por lo que suele ser terreno fértil para las contradicciones sociales, que hoy encuentran un cauce social, democrático y pacífico, para afrontar las diferencias. Es importante destacar, que la norma constitucional local cuenta con contrapesos suficientes que harán intensa la vida democrática en la Ciudad de México.

III.1. Régimen constitucional

El numeral 1o. del inciso C del Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México a la letra establece: “Se reconoce el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a esta Constitución conforme a lo establecido en el artículo 74 de esta Constitución, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, a solicitud de:”. Y a continuación enumera los requisitos necesarios para activar la implementación del Referéndum, los cuales se verán más adelante.

Del examen del precepto constitucional local en cita, se observa que es materia de la institución de democracia directa, la aprobación por parte del cuerpo electoral (entiéndase ciudadanos electores) de las reformas a la Carta Magna de la Ciudad de México. También establece que se podrá consultar a la ciudadanía respecto de cualquier *Norma general* legislada por el Congreso de la Ciudad de México. Por lo que podríamos señalar que el *Referéndum* en la Ciudad de México, es un mecanismo de control del trabajo legislativo local.

El proceso referendario se activa cuando es solicitado por al menos el cero punto cuatro por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la Ciudad de México, como lo señala el inciso a) del precepto Constitucional en estudio, por lo que si consultamos al Instituto Nacional Electoral, observamos que, la Lista Nominal para el Distrito Federal [sic], hoy Ciudad de México, actualizado al 17 de marzo de 2017, misma que contó con 10,801,144⁸ (diez millones, ochocientos un mil, ciento cuarenta y cuatro electores). Por lo que, podemos señalar con base en la estadística, y ante un escenario hipotético, que para convocar a Referéndum, se requerirían 432,045 (cuatrocientos treinta y dos mil cuarenta y cinco) ciudadanos inscritos en la *Lista Nominal*, lo que es el equivalente al cero punto cuatro por ciento establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México.

De la misma forma, el mecanismo de democracia directa puede ser convocado por las dos terceras partes del Congreso local, como lo establece el inciso b), del mismo dispositivo. En este caso al integrarse el Congreso de la Ciudad de México con sesenta y seis legisladores, cuarenta y cuatro de ellos podrán solicitar el *Referéndum*.

III.2. Materias que no serán sometidas a Referéndum

El numeral 2o., del inciso C, del Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México contiene las materias que no son parte del Referéndum, y se citan: “Las decisiones legislativas en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum”. Este dispositivo es congruente con lo señalado en el numeral 3o. de la Fracción VIII del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su nivel de competencia.

La determinación de reservar algunas materias al proceso de Referéndum es muy importante, si tomamos como ejemplo la materia tributaria, en donde se puede entender que seguramente una abrumadora mayoría votaría por la eliminación de los impuestos en detrimento directo de la Hacienda Pública, y por lo tanto del Estado. En el mismo camino se resguardan los derechos humanos del riesgo tiránico. También entendemos la cláusula en materia penal, ya que en tiempos delicados no puede quedar en el *animus* popular el incremento o disminución de las penas, la instauración de castigos capitales, etc.

⁸ Lista Nominal [en línea], <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>, [consulta: 17 de marzo, 2017].

IV. El Plebiscito

Como lo señalan De Pina y de Pina Vara, en su *Diccionario de derecho*, entiéndase por: “Plebiscito. Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.⁹

En dicho sentido, se deduce que la institución plebiscitaria es un mecanismo de control y de legitimidad de las políticas del Poder Ejecutivo, en el nivel respectivo. Es decir, cuando la coyuntura política lo amerite y se reúnan las condiciones constitucionales para que esto suceda, la ciudadanía se puede oponer a una medida política aplicada por el Poder Ejecutivo. Se debe señalar que el Plebiscito es la manifestación de la voluntad popular que se pronuncia en favor o en contra de una medida de gobierno, a consulta por lo general del Poder Ejecutivo de que se trate.

El Plebiscito es una figura de añeja manufactura, “el origen histórico del nombre (que en la antigua Roma designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud de la plebe, convocada por el mismo tribuno) como la designación habitual con este término de votaciones que se verificaron en Europa [...] El p. es, por lo tanto una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es en consecuencia un instrumento de democracia directa”.¹⁰

La Real Academia de la Lengua Española define al *Plebiscito* como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc”.¹¹

En términos teóricos, el Plebiscito obedece a los más altos ideales consagrados en la esencia misma de la democracia, como la más bondadosa de las formas de gobierno. Sin embargo, existen autores que consideran que éste se debe emplear para pronunciamientos del electorado con respecto de hechos, actos políticos, medidas de gobierno, o territorio, así como de asuntos relativos a cambios en la forma de gobierno, etc. En el mismo sentido, consideran que la convocatoria popular para la ratificación o derogación de los diversos cuerpos jurídicos, se debe realizar por medio del Referéndum.

⁹ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 408.

¹⁰ BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *op. cit.*, p. 1183.

¹¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española* [en línea], <http://dle.rae.es/?id=TOBzlgN>, [consulta: 28 de marzo, 2017].

Otros autores, como K. Lowestein, consideran que los plebiscitos se deben encargar de asuntos que no tengan que ver con cuestiones constitucionales y legales, ya que para éstos existe el Referéndum, como mecanismo de consulta a la ciudadanía sobre dichas cuestiones de carácter jurídico.

Se puede decir, que la figura del *Plebiscito* es el instrumento ideal para ser usado por el Poder Ejecutivo, cuyo nombre bien pudo ser *Tribuno*, en la antigua Roma, Monarca, o presidente municipal, sea cual sea el nombre nos indica su ascendencia con el Poder Ejecutivo.

IV.1. Crítica a la democracia directa

Es muy interesante observar que autores como Jorge Mario García Laguardia, señalen respecto de las principales instituciones de democracia directa que:

Dictadores de diversas clases lo han utilizado para dar una apariencia de legitimidad a procedimientos ilegales y antidemocráticos [...] En América Latina, en Venezuela, Marcos Pérez Jiménez, pretendió en 1957 perpetuarse en el poder, y en Guatemala, Carlos Castillo Armas lo utilizó en 1954, a la caída del régimen democrático, para recetarse un periodo de seis años de Presidente sin elecciones”.¹²

En esta cita se encierra la principal crítica, ya que se considera que pueden ser usadas por la tiranía para derrumbar democracias, convirtiéndose en mecanismo que las instituciones de democracia directa utilicen para legitimar regímenes autoritarios durante largos periodos. No obstante, los contrapesos observados en el texto constitucional de la Ciudad de México dejan fuera del debate los derechos humanos, por lo que al parecer se conjura el escenario.

No obstante las grandes expectativas doctrinarias, éticas y filosóficas, con respecto a la Consulta popular, lo cierto es que los mecanismos denominados *Plebiscito* y *Referéndum* se han practicado en épocas de convulsión y de cambios vertiginosos en los Estados que los implementaron, como el caso de Italia, que ha finales de la Segunda Guerra Mundial celebró referéndums para que sus habitantes manifestaran su preferencia entre la Monarquía o la República.

No obstante, el Plebiscito o el Referéndum, pueden ser usados por regímenes autoritarios para legitimar medidas impopulares o la reelección infinita del

¹² *Diccionario electoral, op. cit.*, p. 1059.

titular del Estado, basados en propaganda política difundida a través de medios de comunicación social dóciles al grupo dictatorial, como fue el caso de la España Franquista, en donde se le extrajo cualquier valor intrínseco a la praxis del referéndum, para tratar de afianzar el régimen político, mostrando el potencial peligro de ver manipulado el sentido de la Consulta popular. Aún más peligrosa resultó la crispación social que genera la radicalización de posiciones, fenómeno que se observa con facilidad a la hora de implementar dichos mecanismos de consulta ciudadana.

Tanto los defensores como los detractores de la Consulta popular, refieren como algo pernicioso para la democracia su uso indiscriminado para manipular a la sociedad, citando ejemplos como Napoleón I, Adolfo Hitler, Nasser, Francisco Franco o César Augusto Pinochet, quienes utilizaron dichos mecanismos para mantenerse en el poder político y perpetuarse en el cargo. En la actualidad, el más sofisticado exponente del uso de la Consulta popular fue el ya fallecido presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez. En el mismo hemisferio, nos encontramos a Evo Morales en Bolivia y a Rafael Correa en Ecuador. Vale la pena destacar que en Honduras el presidente itinerante, el depuesto Manuel Zelaya, trató de cambiar la Constitución hondureña vía consulta directa al cuerpo electoral lo que le valió su exilio.

IV.2. Régimen constitucional local

El Artículo 30 D de la Constitución de la Ciudad de México, en vigor a partir del 17 de septiembre de 2017, consagra la figura del Plebiscito. En términos doctrinarios, es fiel al ser la figura del titular del Poder Ejecutivo, eje de dicho instrumento de democracia directa, al señalar: “Las y los ciudadanos tienen derecho a ser consultados en plebiscito para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la ciudad o de las alcaldías, a solicitud de [...]”. En este caso, debido a la ingeniería constitucional propia del Estado mexicano, la norma se armoniza con los dos órdenes de gobierno que prevalecen a nivel local, por lo que se refiere al Poder Ejecutivo de la ciudad, y también respecto de las alcaldías.

El proceso plebiscitario, como ya se observó, se activa cuando es solicitado por al menos el cero punto cuatro por ciento de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal, la cual, actualizada al 17 de marzo de 2017, sumó 10,801,144 electores. También, una tercera parte de los legisladores que integran el Congreso

de la Ciudad de México, podrán solicitarlo, es decir veintidós legisladores. Por último, las dos terceras partes de las Alcaldías pueden solicitar la realización del Plebiscito. Al respecto, hasta en tanto no se regulen en la legislación secundaria sus aspectos sustantivos, nos quedaremos con que las dos terceras partes de las Alcandías pueden solicitar un Plebiscito en la Ciudad de México. Actualmente, en esta ciudad existen dieciséis Delegaciones Políticas, por lo que once Delegaciones podrían solicitar la convocatoria a Plebiscito.

IV.3. Materias que no serán sometidas a Plebiscito

Como en el caso del Referéndum, existen las mismas materias que se excluyen de ser consultadas por el Plebiscito: “Las decisiones en materia de derechos humanos, penal o tributaria y fiscal, no serán sometidas a plebiscito”. Este dispositivo es congruente con lo señalado en el numeral 3o. de la Fracción VIII del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su nivel de competencia.

V. Revocación de mandato

La Revocación de mandato, pese a la confusión teórica que representa la interrupción de la voluntad popular, por medio de un procedimiento democrático, es una institución de democracia directa que faculta al cuerpo colegiado para decretar la pérdida de capacidad de un titular de cargo público para continuar con el mandato popular.

Al respecto los tratadistas señalan: “el mecanismo de la Revocación de mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de democracia directa destinado al control del abuso de poder de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local”.¹³

V.1. La Revocación de mandato y la corrupción

Resulta muy interesante la figura de la revocación del mandato de forma anticipada, en una sociedad como la mexicana, en donde el flagelo de la corrupción, la falta de una debida rendición de cuentas por parte de gobernantes, legisladores y del poder judicial, así como la existencia de recovecos de opacidad que salen

¹³ *Ibidem*, t. II, pp. 1141-1146.

a la luz pública para orear capítulos de la vida nacional insoslayables, junto con prácticas lascivas, han colocado a la lucha contra la corrupción, a la búsqueda de la transparencia y a la rendición de cuentas como las asignaturas que se deben recorrer para salir adelante como sociedad.

Existen diagnósticos que ubican a la corrupción como un tipo de cáncer terminal que ataca a la civilización, por lo que resulta muy oportuno para la sociedad citadina, contar con un instrumento que le permita defenderse de los malos gobernantes antes de que terminen su mandato. En otras palabras, precedentemente a que el quebranto al erario público y a las instituciones del Estado mexicano sea de difícil resarcimiento.

Además, se debe señalar que la sociedad o el cuerpo electoral en la Ciudad de México (y del país en general), adolecía de mecanismos para sancionar el mal Gobierno, ante casos de corrupción notoria, represión social, vínculos con grupos del crimen organizado, etc., mismos que la vox populi, o la sociedad misma conoce de primera fuente.

V.2. Régimen constitucional de la Revocación de mandato

En este sentido, el Artículo 30, Apartado G de la Constitución Política de la Ciudad de México establece el derecho de la ciudadanía de solicitar la revocación de mandato de sus representantes electos. En este caso, tenemos que los titulares de poderes ejecutivos y legislativos son sujetos del proceso de revocación de mandato anticipado. La legislación constitucional de la Ciudad de México establece que cuando lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal respectiva en el ámbito pertinente, podrán solicitar la revocación del mandato,

Poniendo como ejemplo la lista nominal actualizada al 17 de marzo de 2017, que hemos incorporado para hacer el ejercicio numérico, tenemos que ésta ascendió a 10,801,144 electores, lo que nos indicaría que se requerirían 1,081,114 firmas verificables para dar inicio al proceso referendario de Revocación de mandato de manera anticipada, con respecto al titular del Poder Ejecutivo en la Ciudad de México, de acuerdo a la Constitución local, cuyo grado de vinculación se estudiará más adelante.

VI. Consulta Popular. Régimen constitucional

El Apartado F del Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece la figura de la Consulta popular como una institución de democracia directa. Como lo señala la letra de la Norma Suprema local, dicho instrumento sirve para que los ciudadanos sean convocados para manifestarse sobre temas de trascendencia en la ciudad. Seguramente la legislación secundaria contendrá las definiciones de lo que debe entenderse como *trascendente* para la ciudad, por lo amplio del término empleado.

Van a poder solicitar la consulta popular, por lo menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de la entidad. En dicho sentido, si tomamos en cuenta la Lista Nominal de la Ciudad de México actualizada al 17 de marzo de 2017, que ascendió a 10,801,144 electores, obtenemos que 216,023 ciudadanos inscritos en la lista podrán solicitar la Consulta popular, al representar el dos por ciento de la lista.

También podrá solicitar la Consulta popular la persona titular de la Jefatura de Gobierno, una tercera parte de los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, lo que equivale a veintidós legisladores. Un tercio de las Alcaldías. El equivalente al diez por ciento de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas, y el equivalente al diez por ciento de los Pueblos y Barrios originarios y Comunidades indígenas residentes.

La Consulta popular es el único mecanismo de democracia directa que se puede celebrar el mismo día de los comicios para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Lo cual es congruente con el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. 1. Materias que no son objeto de la Consulta popular

También se debe observar que no serán objeto de la Consulta popular las materias de Derechos Humanos y las concernientes al ámbito penal, tributario y fiscal. Por las mismas consideraciones que señalamos en la sección respectiva al Referéndum.

Este dispositivo es congruente con lo señalado en el numeral 3o. de la Fracción VIII del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su nivel de competencia.

VII. Iniciativa ciudadana. Régimen constitucional

El inciso B, del Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece la Iniciativa ciudadana. El dispositivo constitucional la señala como la institución de democracia directa que sirve para que los ciudadanos tengan el derecho de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Ciudad de México.

Los proyectos de reformas legislativas deberán ser acompañados por al menos el cero punto trece por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal de la Ciudad de México. Supongamos que los ciudadanos inscritos en la lista en unos comicios hipotéticos hubieran sido los 10,801,144 electores, inscritos al 17 de marzo de 2017, que hemos señalado como ejemplo. En este caso, aplicando la fórmula establecida en el numeral 2, Apartado B, del Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México, obtenemos que en un plano hipotético se necesitarían 1,404,149 firmas de sustento ciudadano para apoyar un proyecto de ley.

VII.1. Iniciativa preferente

El precepto constitucional local, también establece que tendrá carácter de preferente la iniciativa que cuente con al menos el cero punto veinticinco por ciento de las firmas de las personas inscritas en la Lista Nominal de la entidad, con la condición de ser presentada el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones. Siguiendo con el ejemplo anterior, y solamente para dimensionar el esfuerzo ciudadano, encontramos que al aplicar la fórmula, con respecto a la Lista Nominal para la Ciudad de México, actualizada al 17 de marzo de 2017, se requerirían 2,700,286 firmas para que la *Iniciativa ciudadana* adquiriera el carácter de preferente y sea dictaminada en el periodo ordinario respectivo.

VII. 2. Disciplinas que no pueden ser objeto de la Iniciativa ciudadana

Como en los demás casos, la Iniciativa ciudadana no opera con relación a las materias de Derechos Humanos, penal o tributaria. Este dispositivo es congruente con lo señalado en el numeral 3o. de la Fracción VIII del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su nivel de competencia.

VIII. Consulta ciudadana. Régimen constitucional

El inciso E, del Artículo 30, de la Constitución política local, establece la Consulta ciudadana como un instrumento, por medio del cual: “las autoridades someterán a consideración de las y los ciudadanos cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la Ciudad”. Por lo que se convierte en una herramienta de gobierno para medir el pulso social en la toma de decisiones trascendentales o de coyuntura.

Van a poder solicitar la Consulta ciudadana, cuando menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de la entidad. En dicho sentido, si tomamos en cuenta la lista actualizada la 17 de marzo de 2017, para la Ciudad de México, que ascendió a 10,801,144 electores, obtenemos que 216,023 ciudadanos inscritos en la lista nominal podrán solicitar la consulta ciudadana, al representar el dos por ciento de la lista de referencia.

IX. Vinculación. Referéndum y Plebiscito

Del estudio de los apartados A-G del Artículo 30 de la Constitución Política de la Ciudad de México, se aprecia que son omisos en cuanto al grado de vinculación que tienen los procesos referendarios o plebiscitarios. Sin embargo, esta importante norma la encontramos en el inciso H, del precepto en cita, mismo que señala respecto del Referéndum y del Plebiscito, los supuestos que se deben cumplir para que los resultados de la consulta sean vinculatorios, al establecer que se requiere la participación de la tercera parte de las personas inscritas en la Lista Nominal respectiva.

Continuando con el ejercicio, y con la única intención de ilustrar la norma, la tercera parte de la Lista Nominal para la Ciudad de México, vigente al 17 de marzo de 2017, equivalió a 3,564,377 electores, que dentro de la hipótesis constitucional debieron participar en el ejercicio democrático.

IX.1. Consultas ciudadanas

En lo referente a las Consultas ciudadanas, se establece que éstas serán vinculatorias cuando participen por lo menos el quince por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal de que se trate. En el caso de una consulta ciudadana local, se requeriría, con el supuesto que hemos estado trabajando (la Lista

Nominal de 2017), de la participación de 1,620,171 electores en la consulta para ésta sea considerada vinculante.

IX.2. Revocación de mandato

Con respecto a la Revocación de mandato se incrementa el umbral para hacerla vinculatoria, ya que establece que esto únicamente sucederá cuando participe más del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal respectiva. En el caso local, y en términos del ejercicio que hemos venido desarrollando, se requerirían 4,320,457 electores. Pero, además, se señala que el sesenta por ciento deberán estar a favor de la revocación anticipada del mandato.

X. Conclusiones

- La democracia en lo que hoy es la Ciudad de México, fue negada durante siglos. La transición democrática de la Ciudad de México ha sido dinámica y vertiginosa en los últimos cuatro lustros.
- La incorporación de las instituciones de Democracia directa en la Constitución Política de la Ciudad de México, colocan a la entidad a la par de democracias europeas de larga data.
- La implementación de la Democracia directa en la Ciudad de México, de cumplir su cometido, será un mecanismo que coadyuvará en la resolución de las grandes contradicciones sociales que a diario acontecen en la megalópolis.
- Con la implementación de la Democracia directa en la Constitución Política local, se garantiza el derecho político de los ciudadanos de vivir en democracia, por lo que la voz del pueblo encuentra cauce para ser escuchada.
- La instauración de la Revocación de mandato anticipada, es uno de los aspectos más importantes, ya que la lucha contra la corrupción, en el Estado mexicano se ha convertido en la más importante de las asignaturas que como sociedad debemos abrazar.
- La regulación constitucional de la Democracia directa es equilibrada al contar con diversos contrapesos, como la reserva de materias sustantivas que no pueden ser materia de sus instituciones, como lo son los derechos humanos, o las cuestiones tributarias, etc. Por lo que se conjura la tentación autoritaria del uso de las instituciones de democracia directa.

- Esperemos que la legislación secundaria proporcione los detalles de la aplicación de las instituciones de democracia directa, en aspectos particulares como la definición y acotamiento del término *transcendentales* que se usa en el texto constitucional al referirse a la Consulta popular, etc.

XI. Bibliografía

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. L-Z, Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 1995.

Diccionario electoral, t. I y II, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 1999.

NOHLEN, Dieter, Sonia Picardo y Daniel Zovatto, comps., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Lista Nominal [en línea], <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>, [consulta: 17 de marzo, 2017].

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, México, Editorial Porrúa, 2003.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española* [en línea], <http://dle.rae.es/?id=TOBz1gN>.