

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL JUEVES 1 DE OCTUBRE DE 2020**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

IDENTIFICACIÓN,  
DEBATE  
RESOLUCIÓN.  
PÁGINAS.

1/2020

**REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR QUE DERIVA DE LA PETICIÓN FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

**(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)**

**3 A 91  
RESUELTA**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A  
DISTANCIA EL JUEVES 1 DE OCTUBRE DE 2020**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 96, celebrada el martes veintinueve de septiembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2020.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales y conforme al punto resolutivo que propone:

**ÚNICO. ES INCONSTITUCIONAL LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, antes de dar inicio al debate y la discusión del proyecto que ha presentado el señor Ministro Luis María Aguilar, voy a explicar a la opinión pública cuál será la mecánica de esta sesión.

En este momento, se discutirá el proyecto del Ministro ponente, que versa, exclusivamente, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta. No se va a analizar o a votar en este momento la pregunta que acompaña a la consulta, solamente la materia: si es constitucional o no. Como es público, porque fue subido a la página de la Suprema Corte el proyecto respectivo, el proyecto del Ministro Luis María Aguilar propone que la materia de la consulta es inconstitucional.

Si este proyecto alcanza mayoría, ahí concluye el asunto y se notificará al Senado que este Tribunal Constitucional ha decidido que la materia de la consulta es inconstitucional.

En caso de que esto no sea así, que el proyecto no alcance mayoría y que, por el contrario, una mayoría de integrantes de esta Suprema Corte se decante por que la materia de la consulta es constitucional, en ese momento tendríamos que entrar a la discusión de la pregunta.

El tema de la pregunta no viene en el proyecto porque, técnicamente, no era adecuado que se pronunciara el ponente sobre una pregunta cuya materia considera inconstitucional.

De tal suerte que, en ese momento, yo decretaré —si se llega a este supuesto— un receso para que podamos repartir, platicar algunas preguntas, algunos cuestionamientos que se tengan, ideas que se tengan y, en esta discusión y votación, con independencia de cuál haya sido el resultado de la votación anterior, participaremos todas las Ministras y todos los Ministros que integramos este Tribunal Constitucional. Saldremos nuevamente —entonces— a votar y, una vez que se determine por mayoría cuál es la pregunta, se notificará al Senado en un plazo de veinticuatro horas que la Corte ha decidido que la materia de la consulta es constitucional y cuál es la pregunta que tiene que hacerse en esta consulta.

Y quiero agradecer al Ministro Luis María Aguilar su disponibilidad para que, dado este supuesto, él amablemente se ha ofrecido a hacer el engrose correspondiente. No quiere decir que esto vaya a

sucedier así, simplemente, por la relevancia del asunto, quiero que quede claro cuáles serían los distintos escenarios y cómo procedería este Tribunal Constitucional en cada uno de ellos.

De tal suerte que, en este momento, analizaremos el proyecto — que ha sido público— del señor Ministro Luis María Aguilar sobre la materia de la consulta, si esta es constitucional o no y, como ya leyó el secretario, el proyecto propone que sea inconstitucional.

Señoras y señores Ministros, someto a su amable consideración los primeros cuatro apartados de competencia, legitimidad, oportunidad y procedencia de la revisión. ¿Hay alguna observación? Yo no comparto las consideraciones en el capítulo de procedencia, pero, de todas maneras, votaré con el proyecto. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**

Muchas gracias, Ministro Presidente. Yo anuncio un voto concurrente para separarme de algunas consideraciones que sustentan estos apartados previos, en específico me aparto del párrafo doce de la propuesta porque considero que, conforme a los artículos 5 y 26, de la Ley Federal de Consulta Popular, la trascendencia es calificada por las Cámaras de manera posterior a nuestra resolución sobre la constitucionalidad de la materia. Haré el voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Justo en ese sentido es mi observación también. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. Yo también vengo en esa posición. Aunque advertí que existe o no existe armonía entre la ley que reglamenta la consulta ciudadana y la disposición constitucional, creo que debe prevalecer la disposición constitucional que establece que las Cámaras, respectivamente, deben calificar la trascendencia incluso antes de que este Tribunal Constitucional califique la constitucionalidad de la materia. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el mismo sentido, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Con estas observaciones consulto, ¿se aprueba el proyecto?  
**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS CON LA POSIBILIDAD —OBVIAMENTE— DE HACER VOTOS CONCURRENTES DE QUIENES TENEMOS ALGUNA DIFERENCIA ARGUMENTATIVA.**

Toca ahora el considerando quinto, que es el estudio de constitucionalidad de la consulta. Señor Ministro ponente Luis María Aguilar, tiene usted el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Voy a ser muy breve. El proyecto —que ya se conoce, en general, desde luego por ustedes, señoras y señores Ministros—

, que tiene aproximadamente cuarenta y tres o cuarenta y cuatro cuartillas de tamaño oficio —por cierto—, yo voy a hacer una presentación muy breve de solo tres cuartillas tamaño carta, para no —pues— modificar ya nada de lo que está puesto en mi propuesta.

En el proyecto sujeto a consideración se analiza la petición de consulta hecha por el Presidente de la República de la siguiente manera. Como expresamente dispone el artículo 26, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de Consulta Popular, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá, en primer lugar, definir si la materia u objeto de la consulta es constitucional conforme a los requisitos y parámetros que establece el artículo 35 de la Constitución Federal.

En segundo lugar, para el caso —como bien ya lo ha señalado el señor Presidente— de que este Tribunal Pleno considerara que la materia es válida, es constitucional, se tendría que verificar que la pregunta propuesta deriva directamente de la materia de la consulta, que no sea tendenciosa ni tenga juicios de valor, que emplee un lenguaje neutro, sencillo y comprensible, que esté relacionada con el tema de la consulta y formulada de tal manera que las personas solo deban responder sí o no.

Por el contrario —como se señala en esta resolución o en esta propuesta—, esa determinación debe corresponder a quien tenga los elementos, las pruebas, los indicios para formular una denuncia ante la autoridad correspondiente.

El objeto o finalidad de la petición, que es la materia que está proponiéndose en el proyecto, señala, primero y fundamentalmente, que se reconoce que la finalidad de la consulta popular consiste, precisamente, en empoderar las voces y la voluntad de la ciudadanía, así como también proteger los derechos humanos y el estado de derecho; esa es la finalidad de la consulta popular. En segundo lugar, se propone establecer que el objeto integral de la petición formulada es consultar al pueblo de México si está de acuerdo o no en que las autoridades competentes investiguen y, de resultar probada y fundada alguna causa, se sancione penalmente a los expresidentes de México referidos en el escrito de solicitud, y en esa vía, precisamente, en materia penal, como se señala en el texto de la petición formulada en sus considerados, especialmente décimo y décimo tercero.

Así, del análisis que se sigue y detalla en este proyecto, hay consideraciones por las que se estima que el objeto de la consulta popular es inconstitucional por cinco razones, tanto en forma individual como —desde luego— en su conjunto.

En primer lugar, el proyecto señala que la consulta, por sí sola, se considera inconstitucional, pues condiciona la eficacia y validez de los derechos humanos y sus garantías a lo que determina un sector de la población en una consulta pública, lo cual se considera que no es constitucionalmente posible porque no es posible realizar una consulta popular que condicione la vigencia de los derechos humanos a lo que decida un grupo de la población, ya que los derechos humanos y sus garantías son indisponibles y, mucho menos, pueden ser restringidos en una consulta popular ni por nadie.

Segundo, como segunda razón, en el proyecto se considera que el objeto de la consulta popular solicitada es inconstitucional porque pone en riesgo los derechos de las víctimas y de las personas ofendidas por los hechos presuntivamente sancionables a los que se refiere la solicitud y, en su caso, la pregunta.

En este sentido, debe de recordarse que tanto toda persona como las autoridades del Estado Mexicano se encuentran obligadas a denunciar cualquier hecho y, con ello, a que se lleven a cabo todas las investigaciones necesarias para llegar a la verdad y sancionar cualquier delito cometido por cualquier persona: sea un expresidente, un funcionario o cualquier otra persona.

En tercer lugar, en esta propuesta se dice que el objeto de la consulta popular, al identificar y señalar con claridad a las personas a las que se propone investigar penalmente puede estimarse contrario al principio de presunción de inocencia y del debido proceso penal de esas personas, lo que evidentemente vulnera los derechos humanos.

Conforme a diversos precedentes de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las violaciones a la presunción de inocencia pueden generar la ilicitud de pruebas o, en casos más graves, la inconstitucionalidad de todo el proceso.

En el proyecto se considera que la consulta popular, en los términos planteados, puede viciar los procesos penales en curso y aún los futuros, lo que puede imposibilitar que los jueces se pronuncien sobre la responsabilidad penal de esos delitos y, al final de cuentas,

de existir tales delitos puedan quedar impunes, lo que atenta contra los derechos de las víctimas y de los afectados directos, pero también en contra de todo el pueblo de México.

En cuarto lugar y del mismo modo, la materia de esta consulta se estima inconstitucional porque involucra la restricción de las garantías o mecanismos para la protección de los derechos humanos, toda vez que la investigación, persecución y sanción de los delitos es una función esencial del Estado Mexicano, que no puede someterse a la decisión popular. Los derechos humanos no son negociables, por tanto, se considera que no es procedente una consulta popular para hacer exigibles los derechos humanos ni el cumplimiento de sus garantías de protección.

La quinta razón que se expone en el proyecto considera que la consulta popular es violatoria del principio de igualdad, debido a que no está justificado por qué a unas personas —en este caso, expresidentes— se les someta al escrutinio público para determinar si se les debe investigar o no penalmente, mientras que al resto de las personas de este país no se les da ese mismo tratamiento.

Finalmente, en el proyecto se prevé que si la mayoría de las personas consultadas, siempre que participe al menos el cuarenta por ciento del padrón electoral, se decidieran por el “no”, o sea, por no iniciar procesos de investigación, el resultado sería vinculante para todas las autoridades y, precisamente, para no vulnerar la autonomía y correcto funcionamiento de los órganos del Estado, es que se considera inconstitucional la consulta misma, de considerarse que la respuesta por un “no”, no fuera vinculante, esto demostraría entonces que la consulta popular sería innecesaria y

realizarla llevaría a desnaturalizar la esencia de este tipo de ejercicios democráticos, pues el artículo 35, fracción VIII, apartado 2, de la Constitución, expresamente señala: “el resultado será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes”.

Con base en lo anterior —como ya lo adelanté—, en el proyecto que someto a su consideración se propone concluir que la materia de esta consulta popular es inconstitucional.

Y ya para terminar, únicamente quiero enfatizar que, en este caso, la tarea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene nada que ver con decidir si debe investigarse o no a los expresidentes de México por los delitos que supuestamente cometieron antes, durante y después de su gestión.

A la Suprema Corte no le corresponde decidir, en este caso, si existen pruebas o si debe abrirse una investigación, sino solo analizar la constitucionalidad de los fundamentos de una pregunta que se sometiera a la consulta popular. Muchas gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro ponente. Señoras y señores Ministros, voy a expresar mi postura en este importante asunto.

Para pronunciarme sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular que se ha sometido a nuestra revisión, me es indispensable explicar, como cuestión previa, lo que a mi juicio debe

ser el papel de este Tribunal Constitucional cuando ejerce la competencia que la Constitución le asigna en este ámbito.

No podemos desempeñar adecuadamente nuestra función si no entendemos a cabalidad cuál es su sentido y alcance en nuestro régimen constitucional.

Esta no es una función jurisdiccional, es una atribución atípica para un Tribunal Constitucional, en la medida en que la consulta popular es un instrumento de democracia y, como tal, de naturaleza política.

La Constitución General estableció la consulta popular como un medio participativo de gran alcance, diseñado para integrar a todas las personas al debate público y hacer posible una ciudadanía robusta y plural, condición indispensable para consolidar un país más igualitario. Para cumplir con este propósito, la Constitución nos encomendó la tarea de desplegar una función político-constitucional, en el sentido de que nos corresponde abrir las puertas de la vida institucional a quienes históricamente han estado excluidos de ella.

Nuestro rol en este escenario no es solo el de juzgar una pregunta, sino dar alcances expansivos a la posibilidad de consulta a efecto de hacer efectivos los derechos de participación ciudadana, armonizando todos los principios constitucionales en juego.

Para darle su plena dimensión a nuestra función revisora en esta materia, debemos partir de que la consulta popular está prevista en nuestra Constitución como un derecho humano de la ciudadanía y

que, como tal, debemos maximizarlo y darle la interpretación más amplia posible a fin de hacerlo efectivo.

El espíritu de la consulta es dar cauce, sin intermediarios, a la opinión ciudadana. Su función principal es la de detonar un debate que incluya a las voces que normalmente están excluidas de la conversación pública y, con ello, avanzar hacia una democracia participativa.

Del proceso de reforma constitucional que condujo a la adopción de la consulta popular se desprende que su finalidad fue involucrar a la población en el proceso de toma de decisiones, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público para permitir que opiniones sociales, que normalmente no serían escuchadas, tengan voz; así, el Poder revisor de la Constitución diseñó un instrumento que puede ser concebido como una válvula de escape frente al descontento popular, dirigido a generar una mayor participación social y, con ello, mayor legitimidad del sistema político.

Se trata —en suma— de un instrumento que devuelve el poder a la ciudadanía para manifestarse sin intermediarios y a potenciar, así, una transformación en el sentido democrático de nuestro sistema político.

Con esta reforma, el Constituyente apostó por una concepción más participativa de la democracia. Esta transformación no es menor, a diferencia de la democracia representativa que otorga a las personas un lugar secundario en el proceso político una vez emitido su voto, la democracia participativa busca que la sociedad se

integre plenamente a un proceso continuo de toma de decisiones, en el que la ciudadanía y representantes dialoguemos como iguales.

Se trata, además, de una concepción con una clara dimensión deliberativa. De acuerdo con nuestra Constitución, el mecanismo de consulta no se agota el día de la jornada electoral, sino que comprende un proceso de diálogo continuo de varios meses previos a la votación, en el que el Instituto Nacional Electoral tiene la obligación de promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos.

Por lo demás, la consulta popular cumple un rol pacificador del conflicto político en la comunidad, al establecer un canal institucional para procesar y resolver las diferencias a través del diálogo y facilitar espacios de consenso. La consulta popular es un instrumento para la convivencia pacífica de la comunidad. Como mecanismo institucional, la consulta previene que nuestras convicciones políticas nos sumerjan en el conflicto social y, en su lugar, instaure un entorno de concordia y civilidad, que es indispensable para la construcción de ciudadanía. A través de la democracia participativa, nuestro constitucionalismo le da cauce a los anhelos de paz y tranquilidad de nuestra sociedad.

Por estas razones, cuando ejercemos la competencia revisora que la Constitución nos asigna, debemos ser muy cuidadosos de no frustrar indebidamente los objetivos del mecanismo de consulta y, con ello, este derecho ciudadano. El poder que se deposita en nosotros de decidir que una consulta no puede realizarse debe ejercerse con plena conciencia de la responsabilidad que entraña.

Vedar la posibilidad de que las personas ejerzan su derecho a la participación política es algo que no debemos hacer a la ligera, esta visión exige —a mi juicio— adoptar una aproximación deferente a la consulta, que evite una interferencia indebida con la deliberación colectiva.

Las implicaciones de esta posición deferente son: por un lado, que la única razón, la única razón que nos autoriza impedir esta expresión es la actualización de alguna de las prohibiciones del artículo 35 de la Constitución General, las cuales deben ser interpretadas de manera estricta y, por otro, que debemos interpretar la materia de la consulta y la formulación de la pregunta de tal manera que se favorezca su procedencia en armonía con todos los principios constitucionales aplicables.

En definitiva, nuestra función revisora debe desplegarse de manera que se haga posible la participación ciudadana dentro de los cauces constitucionales, esa es la dimensión que debemos darle a nuestra facultad, esa es la función que la Constitución nos llama a desempeñar.

No es la primera vez que esta Suprema Corte tiene asignadas atribuciones distintas a las jurisdiccionales por el texto constitucional. Recuerdo ahora la facultad de investigación del artículo 97 constitucional, la cual, en el caso de la Guardería ABC, propuse que se redefiniera para darle el sentido de responsabilidad político-constitucional que la Constitución le confería. Lamentablemente, en esa ocasión se desaprovechó la oportunidad; se impusieron los argumentos formalistas por encima de una visión amplia y teleológica de las atribuciones del Tribunal Constitucional

como conducto para hacer efectivos los principios y valores constitucionales.

Esperaría que hoy la Corte no desaprovechara la oportunidad de asumir, con responsabilidad histórica, su rol en la protección de los derechos humanos de participación política. No nos corresponde ser una puerta cerrada, sino el puente que permita a todas las personas intervenir en las grandes discusiones nacionales, con pleno respeto a la totalidad de nuestro marco constitucional. Esto es fundamental para consolidar una democracia más plural, más abierta, más incluyente, más accesible y más efectiva. Como ocurrió con la facultad de investigación hace más de diez años, hoy se nos presenta la oportunidad de darle su pleno sentido y dotarla de toda la fuerza que le corresponde.

Establecidas estas premisas, me posicionaré, desde ahora, en contra del proyecto porque parte de un presupuesto fundamental y de una interpretación constitucional que no comparto. La tesis central de la propuesta, que es que validar la consulta dará lugar a un conjunto de violaciones a los derechos de debido proceso, acceso a la justicia, presunción de inocencia, igualdad y a los derechos de las víctimas, pues vinculará a las autoridades de procuración de impartición de justicia a actuar o dejar de hacerlo en virtud del resultado. Esto no es así, tal postura parte de una interpretación de la consulta que resulta inconsistente con nuestro diseño institucional, que frustra el derecho a la participación ciudadana y que no se compadece con el sentido de la consulta en nuestro texto constitucional.

El artículo 35, fracción VIII, constitucional, en su apartado 2o, establece que, cuando la participación total de una consulta corresponda al menos al 40% (cuarenta por ciento) de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, así como para las autoridades competentes. De lo anterior se advierte —de entrada— que nuestra Constitución prevé la existencia tanto de consultas vinculantes como no vinculantes, en la medida en que aquellas que no reúnan el porcentaje de participación no tendrá tales efectos. Esto pone de manifiesto que los efectos vinculantes son meramente contingentes y, en tal sentido, no son esenciales ni inherentes a la consulta, como lo afirma el proyecto.

Esto no solo se desprende del propio texto constitucional, sino que es acorde con la vertiente participativa de la consulta, esto es con su propósito fundamental de detonar un debate público al que tengan acceso todas las personas, incluyendo aquellas voces que normalmente son excluidas.

Así, un primer supuesto en el que una consulta no tendrá efectos vinculantes es aquel en el que no se alcance el umbral de participación que la Constitución establece, pero —a mi juicio— hay otro supuesto en el que los resultados de una consulta no tendrán vinculatoriedad para todas las autoridades relacionadas con el tema de consulta, a saber, cuando involucre autoridades cuyas atribuciones solo pueden ejercerse o no ejercerse en los casos y supuestos estrictamente señalados en la Constitución y las leyes, es decir, cuando las autoridades competentes estén constreñidas,

a actuar o no actuar en función de supuestos normativos de observancia obligatoria.

Tal es el caso de las autoridades de procuración e impartición de justicia. Los artículos 14, 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución, así como los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país sujetan la impartición de justicia a principios fundamentales, como el de legalidad, objetividad, imparcialidad e independencia, debido proceso y presunción de inocencia, los cuales blindan esta función de cualquier influencia, motivación o factor que no sea el cumplimiento estricto de la Constitución y las leyes.

Nuestro sistema constitucional es categórico en establecer que la culpabilidad o la inocencia de una persona solo puede ser determinada conforme a la ley, una vez que se ha respetado el debido proceso y a partir de las pruebas desahogadas en el juicio, al margen de cualquier otra razón o motivación. Así, es claro que los efectos de una consulta sobre la política criminal, como la que aquí se plantea, no podrían tener efectos vinculantes para las autoridades de procuración e impartición de justicia, en el sentido de obligarlas a actuar o no actuar al margen de las normas y principios que rigen el ejercicio de sus atribuciones, pero que la consulta no pueda tener efectos vinculantes, en este caso, aun en el supuesto de que obtenga una participación del 40% (cuarenta por ciento) de la lista nominal de electores, no implica que la materia de la consulta esté prohibida. Entre las materias vedadas a la consulta no hay ninguna que se relacione con la posibilidad de que tenga efectos vinculantes para todas las autoridades involucradas.

Además, no debemos confundir la procedencia de la consulta con sus efectos vinculantes. La procedencia está determinada por el artículo 35 constitucional, en el sentido de que pueden consultarse todas aquellas materias que no estén expresamente prohibidas, interpretando las excepciones en forma estricta. En cambio, los efectos vinculantes dependen, por un lado, de que se alcance el umbral de participación y, por otro, de que las autoridades competentes puedan constitucionalmente actuar en el sentido de la consulta conforme a las normas que las rijan.

En suma, la interpretación correcta del artículo 35 constitucional debe ser en el sentido de que hay consultas que, por su propia naturaleza, pueden ser vinculantes cuando se cumpla con la participación mínima y otras que, por su propia naturaleza, no pueden serlo para todas las autoridades involucradas cuando sus facultades son de ejercicio obligatorio o reglado. Esta visión no implica que, en tales casos, la consulta carezca de cualquier efecto jurídico relevante ni que se traduzca en un ejercicio banal o redundante, pues la consulta popular cumple una función política de primer orden: el abrir las puertas a la voz ciudadana, promover la reflexión y la deliberación pública.

En el derecho comparado existen numerosos ejemplos de mecanismos de consulta popular que no son vinculantes, y no por eso son menos válidos para la democracia. Algunas de estas consultas realizadas han tenido lugar en Argentina, Noruega, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Francia, los Países Bajos, Austria, Australia —entre otros países— y, aunque en ninguno de estos casos las consultas han tenido efectos vinculantes para las autoridades, se ha demostrado que pueden llegar a tener resultados

importantes en cuanto al rumbo de la política pública e, incluso, cultural de un país.

Así, la interpretación más coherente de nuestro diseño constitucional, que además permite maximizar sus principios y valores, deja entender que la obligatoriedad de las consultas es una cuestión contingente, que dependen no solo del nivel de participación alcanzado, sino de su propia materia, y que solo las autoridades que, conforme a sus competencias, puedan actuar en el sentido que arroje la consulta, están obligadas a observar el resultado.

He afirmado a lo largo de esta intervención que la materia de la consulta no está prohibida por la Constitución, debo ahora abundar en ello.

Contrariamente a lo que sostiene el proyecto y bajo la premisa de que esta consulta no puede tener efectos vinculantes para las autoridades de procuración e impartición de justicia, aun en caso de que se obtenga un 40% (cuarenta por ciento) de participación, considero que la presente consulta no busca restringir los derechos humanos o sus garantías. Para que esto fuera así, la materia tendría que versar sobre la suspensión o limitación de la existencia, vigencia, titularidad, los principios o el carácter contramayoritario de los derechos fundamentales.

Esto no es lo que se plantea en el caso. No se está sometiendo a consulta si deben restringirse o limitarse derechos fundamentales. La materia de esta consulta se limita a pronunciarse sobre el diseño y el rumbo de la política criminal del Estado, lo cual no está

prohibido por el artículo 35 constitucional. La justicia criminal es un área especialmente sensible a la participación pública.

Como ha señalado un sector de la doctrina, el derecho penal moderno debe edificarse sobre la base de una mayor participación ciudadana, tanto en lo que respecta a la creación del derecho penal como en su aplicación. Esto es fundamental para el buen funcionamiento de cualquier sistema de justicia penal, pues, entre mayor inclusión y participación ciudadana exista en el diseño de la política criminal, mayor aceptación y legitimidad obtiene de la sociedad.

En contraste, una política criminal abstraída y alejada de los sentimientos de justicia y los valores de la ciudadanía corre el riesgo de perder su legitimidad. En esta línea, esta Suprema Corte tiene hoy la oportunidad histórica de actuar como un auténtico Tribunal Constitucional para darle un sentido verdaderamente democrático al mecanismo de consulta popular, reconociendo que puede funcionar como un instrumento para acercar la política criminal a la sociedad y, con ello, generar insumos que permitan a los órganos de la democracia representativa diseñar un derecho penal más democrático, incluyente y verdaderamente cercano a los intereses y preocupaciones de la ciudadanía.

Esto no significa que la justicia penal deba quedar al margen, a merced de la opinión pública. Como en cualquier Estado democrático y constitucional de derecho, la voluntad popular, especialmente en el ámbito del derecho penal, tiene límites y en ningún caso puede pasar por encima de los derechos fundamentales, los cuales —por definición— son

contramayoritarios. De lo que se trata, más bien, es de transitar hacia un modelo de democracia más plural e incluyente, que permita conocer la percepción de la ciudadanía y tomarla como insumo para el diseño de la política de Estado; ello, por supuesto, en el entendido de que corresponde a las instituciones de la democracia representativa estructurar racionalmente esta voluntad conforme a los límites que la Constitución establece, los cuales están, además, sujetos a control judicial.

Así, lo que no podemos hacer es cerrar las puertas a la opinión ciudadana por temor a un escenario catastrófico de populismo penal. Los riesgos de una democracia débil o mal entendida no se solucionan clausurando los debates, la libertad de expresión o la participación ciudadana. Los problemas de desinformación y de la llamada pseudopinión pública se resuelven comprometiéndonos con un proceso serio de debate, de intercambio robusto de información y de genuina reflexión social; es ahí en donde debemos enfocar nuestros esfuerzos.

Si queremos que la democracia deliberativa funcione y sea una realidad en nuestro país, debemos confiar en la ciudadanía y en nuestras instituciones representativas, las cuales funcionan como intermediarios racionales entre la opinión ciudadana y el derecho.

Pero, sobre todo, debemos confiar en las instituciones de impartición de justicia, en quienes está depositada la función de salvaguardar los derechos y las garantías fundamentales de todas las personas, incluso, frente a las mayorías.

La protesta refiere que la materia de consulta viola la presunción de inocencia, pues conlleva una exposición mediática estigmatizante que puede desembocar en la ilicitud de pruebas o, incluso, en un efecto corruptor de todo el proceso, o bien, en que los jueces inicien un proceso penal con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa. No comparto esos argumentos.

En primer lugar, la consulta que se nos plantea no expone a nadie como culpable ni es sugestiva. La materia de la consulta no asume que las personas que menciona son responsables ni tampoco busca que la ciudadanía decida su culpabilidad.

Lo que la consulta busca conocer es simplemente si la ciudadanía está de acuerdo en que las autoridades investiguen y, en su caso, sancionen su presunta responsabilidad en la comisión de delitos conforme a las leyes y los procedimientos aplicables. En este sentido, es falso que la consulta implique una exposición mediática estigmatizante y, por tanto, que pueda generar un efecto corruptor en las eventuales investigaciones que se realicen.

Por otra parte, tampoco comparto en que la consulta va a provocar una presión desmesurada sobre las autoridades de procuración e impartición de justicia, pues estas podrían sentirse obligadas a actuar de un modo o de otro, derivado del resultado, lo cual, en última instancia, también pondría en tela de juicio la presunción de inocencia.

No podemos presumir que nuestras autoridades de impartición y procuración de justicia van a faltar a sus deberes constitucionales; hacerlo es dar por sentado que las juzgadoras y juzgadores

federales son parciales o que las y los fiscales que integran la fuerza federal de procuración de justicia carecen de integridad. Pensar que la opinión pública va a contaminar el desempeño de jueces y fiscales es suponer que las autoridades no están capacitadas para desempeñar su trabajo con imparcialidad y profesionalismo, esta es una narrativa muy peligrosa en un tribunal constitucional y nuestro papel es rechazarla categóricamente con nuestra decisión.

Además, como sabemos, en el caso hipotético de que alguna autoridad actuara de forma arbitraria, nuestro sistema cuenta con recursos judiciales efectivos y al alcance de todas las personas, que permiten revisar y corregir cualquier anomalía de ese tipo a la luz de una extensa doctrina constitucional que hemos construido en materia penal. Esta robusta doctrina constitucional también es un dique de protección que no podemos obviar al tomar esta decisión.

Contrario a lo que afirma el proyecto, la consulta tampoco viola el principio de igualdad. La consulta tiene una finalidad constitucional consistente en recabar el sentir social para orientar la política criminal del Estado, escuchando la voz de la ciudadanía; además, como ocurre con la protección dual en materia de libertad de expresión, los límites del escrutinio público son más amplios y se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin protección pública alguna.

No podemos obviar que los expresidentes son personalidades públicas que ocupan una dimensión política e histórica en nuestro

país y, por tanto, se convierten en sujetos de interés para la deliberación pública.

En suma, toda vez que el ejercicio de las atribuciones de procuración e impartición de justicia está blindado por las normas que establece la Constitución, no advierto ningún impacto inconstitucional previsible de la consulta.

Señoras y señores Ministros, el Constituyente diseñó un mecanismo de participación democrática, abierto, incluyente y de gran amplitud para recoger el sentir de la sociedad sobre el rumbo del país, una ventana para integrar la voz de todas las personas al debate público sin intermediarios.

Esta Suprema Corte no puede coartar el derecho a la participación democrática a la ligera so pretexto de evitarle a nuestras instituciones una tentación hipotética, una tentación pensada desde la supuesta incompetencia de nuestras autoridades y desde la desconfianza en nuestro diseño constitucional. Nuestro sistema establece autoridades de procuración e impartición de justicia autónomas, técnicas, independientes y robustas. Nuestra labor es interpretar este diseño en su mejor luz y no poner en tela de juicio la integridad de sus miembros.

Como Tribunal Constitucional hemos contribuido siempre a la consolidación de la democracia mexicana a través de la construcción de una nueva cultura constitucional, la defensa de la división de poderes y del federalismo, el control de las normas en materia electoral y el desarrollo robusto de los derechos humanos.

A través de nuestra función hemos sido fuente de estabilidad democrática.

Este asunto nos presenta la oportunidad de afianzar este legado, interpretando de forma expansiva los alcances de la consulta popular para liberar su potencial democrático. Si tenemos éxito, habremos inaugurado una nueva etapa de nuestra vida democrática, marcada por la posibilidad real de hacer efectiva la participación ciudadana en la deliberación pública y, con ello, la consolidación de nuestras aspiraciones constitucionales más profundas de paz, igualdad, justicia y bienestar social. Por todas estas razones, estoy en contra del proyecto y así votaré. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministro Presidente. Dividiré mi posición en dos apartados, uno metodológico y otro sobre la propuesta de fondo que se nos pone a nuestra consideración.

En cuanto a la metodología, considero que las preguntas a responder se pueden agrupar en dos parejas: ¿qué tipo de función ejercemos al resolver este caso y bajo qué categorías conceptuales debemos desempeñarla?; en segundo lugar: frente a la presente petición ¿qué puede decir este Tribunal y cómo debe decirlo?

Abordo primero las primeras dos preguntas. El derecho de participación ciudadana a la consulta popular se introdujo de forma novedosa en nuestro modelo constitucional de dos mil doce.

En mi opinión, su introducción no es un cambio menor, ya que reestructura el entendimiento de nuestro modelo de democracia constitucional y nos obliga a reconstruir las categorías teóricas con las que debemos representar nuestro funcionamiento.

El Constituyente Permanente decidió otorgarnos una nueva facultad y ponernos en medio de los peticionarios y la población. Solo si decidimos que la materia de la consulta es constitucional, los ciudadanos pueden acceder a un derecho; si decidimos que es inconstitucional, los ciudadanos no lo tienen, no lo tendrán.

¿Qué tipo de función ejercemos y bajo qué categorías conceptuales debemos representarnos como Tribunal Constitucional en esta posición? Empecemos diciendo que no es una función jurisdiccional y, por lo tanto, no debemos representarnos como un órgano de decisión de una controversia entablada por partes antagónicas. Esa función la ejercemos ordinariamente al conocer de algunos de los distintos medios de control constitucional concentrado, como lo es el amparo, la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad. Esta función la ejercemos tomando como referente teórico, un modelo que busca dos objetivos: sustraer ciertas decisiones de las mayorías y confiárselas a los jueces, a quienes se les aísla en una posición contramayoritaria. Desde esta función, la tarea de este tribunal es, muchas veces, frustrar la voluntad de la mayoría y sospechar de ella cuando se rebasan los límites constitucionales. Esta es la base teórica de nuestro poder de declarar la invalidez de las leyes. Este modelo lo llamaré el de la democracia indirecta. Desde mi opinión, esta no es ni la función ni el modelo teórico que debemos utilizar en esta ocasión, no

obstante, será aquel que nuestro país adoptó íntegramente desde mil ochocientos cincuenta y siete al dos mil doce.

La implementación de este modelo en el mundo arrojó una lección después de la Segunda Guerra Mundial: la democracia indirecta puede producir una crisis de representación. La experiencia de varios años demostró que los ciudadanos pueden sentirse no representados en los partidos políticos ni en los poderes tradicionales, ya que sus opiniones e intereses no siempre son consideradas. Este problema generó que en diversos países se adoptaran nuevos mecanismos de participación directa, como el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato y la consulta popular.

La progresiva positivización de estos instrumentos implica la adopción de un nuevo modelo teórico, desde donde no se busque implementar mecanismos contramayoritarios, dedicados a frustrar la voluntad de la mayoría, sino todo lo contrario, a facilitar, concretar esa voluntad con los procesos de decisión. Este modelo lo voy a llamar el de la democracia semidirecta, ya que es el nombre utilizado por el Constituyente permanente en el dos mil doce. Así, nuestra función debe representarse bajo este segundo modelo y no el primero. Bajo el modelo aplicable, los objetivos son dos: instituir mecanismos de empoderamiento de las mayorías y ver con sospecha los órganos de representación indirecta.

Debemos recordar de qué manera la consulta popular se introdujo en México por primera vez. Nuestra Constitución fue una de las pocas de Latinoamérica que no había incorporado, para ese dos mil doce, ningún mecanismo de democracia semidirecta. En la

discusión de la reforma se puede observar que el Constituyente permanente consideró las distintas opciones y descartó incluir al referéndum y al plebiscito, pues no quiso crear una fuente nueva del derecho. El Constituyente Permanente se decidió por la consulta popular porque dijo que no quería desplazar a ningún mecanismo de democracia representativa. Su propósito —se dijo— fue incluir a la consulta como un mecanismo de impulso, de esos procesos de decisión, cuando los órganos encargados de ellos, principalmente el Legislador y el Ejecutivo, se encontraran paralizados. El derecho de consulta, por tanto, es la solución a nuestro modelo de la crisis de representación y que, a través de él, se empoderó a los ciudadanos para superar la inacción de los poderes.

Así, nuestra función —en este caso— es ponernos en medio de la población y los peticionarios, entendiendo con base en esas premisas que nuestro papel es el de ser garantes de un nuevo modelo constitucional de democracia semidirecta, desde el cual debemos facilitar a las mayorías a impulsar los mecanismos de ese constitucionalismo del Siglo XIX que no se quiso desplazar.

A las fechas, son pocos los precedentes con los que contamos en nuestra jurisprudencia y, para seguir avanzando en una doctrina, no debemos de dejar de considerar el derecho comparado. Así —en mi opinión—, la consulta popular, como fue adoptada por nuestra Constitución, no supone que con su ejercicio se blinden a los eventuales procesos de producción jurídica del control constitucional, pues su idea es impulsar, no crear una nueva fuente del derecho inmune a los límites constitucionales.

Concluir que una consulta tiene una materia que es constitucional, en este momento, no implica que no deban revisarse las decisiones que se tomen los poderes públicos para cumplir con la eventual voluntad ciudadana.

Solo por citar un ejemplo: debemos recordar que la salida de Inglaterra de la Unión Europea fue impulsada por la población a través de un referéndum. Su resultado generó que el Primer Ministro considerara que tenía la obligación de ejecutar esa voluntad de inmediato y sin esperar a una ley del Parlamento: pretendía iniciar el aviso de la salida de su país.

El Parlamento no estuvo de acuerdo y, en una serie de casos emblemáticos resueltos en 2017 y 2019, conocidos como los casos “Miller”, la Suprema Corte de ese país determinó que el Parlamento tiene facultades para legislar y decidir las condiciones de la salida de la Unión Europea, ya que el resultado de la consulta popular debe impulsar los procedimientos tradicionales de la democracia indirecta y no sustituirlos.

Esto demuestra que el objeto de la consulta popular es permitir que los ciudadanos impulsen los procedimientos de democracia indirecta, lo que no implica que los poderes puedan aducir un blindaje constitucional cuando ejecuten esa voluntad.

Así, llego a la primera conclusión de mi posicionamiento. Cuando esta Suprema Corte interviene en este primer momento, nuestra función es la de ser guardián del modelo de democracia semidirecta, mientras que, cuando esta Corte o cualquier juez

revise los actos en el segundo momento, debemos entendernos como guardianes del modelo de democracia indirecta.

Estas premisas son consistentes con los precedentes, los cuales he votado insistiendo en que la consulta popular es un derecho constitucional y que sus productos son insumos de consideración vinculante. Yo no comparto la idea de que puedan existir consultas que no vinculen. Estas consideraciones informo mi voto particular en la consulta a trámite 1/2014, resuelta en sesión de veintisiete de marzo de dos mil catorce.

Así, llego a la segunda pareja de preguntas metodológicas más concretas: respecto a la presente petición, ¿qué podemos resolver y con qué metodología?

El artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal establece distintos supuestos de peticiones, cada uno con un tratamiento distinto. En el caso, nos ubicamos en la hipótesis de una petición presentada por el Presidente de la República, por lo que, en términos del último párrafo del numeral 1 de dicha norma, se actualiza una fórmula de división de trabajo entre el Congreso de la Unión y esta Suprema Corte.

En términos de la Ley Federal de Consulta, a esta Suprema Corte corresponde determinar si la materia de la consulta es constitucional, mientras que al Congreso, mediante la aprobación de ambas Cámaras, analizar su trascendencia.

Por tanto, todo lo que esta Suprema Corte tiene autorizado resolver es sobre la constitucionalidad de la materia u objeto de la consulta

y, para ello, solo puede utilizar como parámetro el numeral 3 de la fracción VIII de la Constitución Federal.

Así, deben excluirse de nuestras consideraciones todas las razones de conveniencia, pertinencia o necesidad de la pregunta, al corresponder al ámbito de la trascendencia que ha sido excluida de la esfera de competencia de este Tribunal.

Ahora, ¿cómo decidir si el objeto o materia de una consulta es constitucional o no? En mi opinión, la respuesta debe basarse en dos premisas. En primer lugar, la consulta popular es un derecho constitucional de participación política y, en segundo lugar, la intervención de esta Suprema Corte no es de naturaleza jurisdiccional —como ya lo había precisado—. La primera premisa obliga a aplicar, como con cualquier derecho humano, el principio pro persona. La segunda premisa nos indica por qué no podemos equiparar las razones de la petición con planteamientos a los que debemos calificar como fundados o infundados, desde una perspectiva técnica.

Con estas premisas en consideración, lo primero que este Pleno debe definir es cuál es el objeto de la consulta, y ello requiere del ejercicio de nuestras facultades de apreciación. En la ley no se exige que los peticionarios identifiquen dicho objeto, ya que todo lo que deben acompañar a su petición son los requisitos establecidos en el artículo 21 de la ley de la materia, consistentes en el nombre completo, la firma del solicitante, el propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, así como una pregunta. El peticionario no debe formular

el objeto de la consulta, por lo que esta Suprema Corte debe reconstruir a partir de los elementos contenidos en la petición.

Como hemos reiterado en los precedentes que tenemos sobre la revisión de constitucionalidad de consulta popular, su materia u objeto debe obtenerse a partir del análisis de todos los elementos de la petición. Esto es una metodología que —entiendo— utilizamos y aprobamos en todos los asuntos en los que hemos analizado la regularidad constitucional de una pregunta que pretende someterse a consulta. Así lo hicimos en los expedientes relativos a la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014; sin embargo, —aquí me parece— surge una pregunta novedosa: cuando la lectura de todos los elementos arroje dos posibles descripciones sobre su objeto y las dos sean igualmente razonables ¿qué criterio debe utilizarse para escoger una por encima de la otra? En mi opinión, la respuesta debe de ser aquella que maximice el derecho de consulta popular.

Como se indica en el proyecto —y en ello coincido—, solo si se califica como constitucional la materia de la consulta debe procederse a calificar la legalidad de la consulta y, en su caso, a modificarla.

Pronunciamiento de fondo. En el proyecto se señala que el Presidente de la República hace referencia a la necesidad de que la población determine si las autoridades encargadas de desahogar la acusación deben o no impulsar los procedimientos correspondientes, subrayando que el Ejecutivo, en primera persona, precisa que cumplirá con el resultado de la consulta.

Se destaca que la pregunta sugerida requiere determinar si las autoridades competentes deben o no investigar y, en su caso, sancionar a los expresidentes de México de mil novecientos ochenta y ocho a dos mil dieciocho. Así, el primer punto que destaco es que existe indeterminación en los términos utilizados en la petición, ya que el escrito no precisa nunca a qué autoridades competentes se refiere específicamente. Ante esta duda, el proyecto propone interpretar como objeto de la petición las facultades de la Fiscalía General de la República, de las Fiscalías de los Estados, del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de los Estados, las policías o cualquier otra que tenga atribuciones.

A continuación, el proyecto refiere que el objeto de la consulta es determinar si deben perseguirse o no determinados delitos, delimitando el universo de las acciones puestas a consulta de la población a la investigación, persecución, sanción penal de los expresidentes. Sobre esta premisa, se afirma que, en caso de responderse negativamente, se constituiría una especie de perdón o amnistía.

Esta interpretación de la materia de la consulta es razonable. De aceptarlo como punto de partida, me llevaría a compartir en su integridad el desarrollo del proyecto. Entendido el objeto de la consulta en esa clave, efectivamente explicaría una restricción a los derechos humanos en distintas dimensiones, como la protección de los derechos de las víctimas de las posibles violaciones de derechos humanos, también implicaría una interferencia en las facultades de las autoridades de procuración y administración de justicia, en los derechos de acceso a la justicia y a la obtención de

medidas de restitución y reparación, además de afectar el principio de igualdad.

En otras palabras, si esa premisa fuese correcta, no tendría la menor duda en sumarme a la propuesta. El estándar constitucional y convencional en la materia es claro: tratándose de delitos particularmente sensibles, que constituyen graves violaciones a derechos humanos, su investigación y persecución no pueden depender de la opinión pública.

En esos casos, el Estado está obligado a buscar verdad y reparación para las víctimas, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos que el proyecto ya identifica correctamente y, especialmente, en las sentencias del caso “Gelman Vs. Uruguay”, “Gerson y otros Vs. Brasil”, donde dejó claro que hay un ámbito de la procuración de justicia que constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías.

Así, considerar que el Estado puede no investigar violaciones graves de derechos humanos enmarcados en patrones sistemáticos supondría un franco incumplimiento de nuestras obligaciones internacionales; sin embargo, no coincido con esta descripción del objeto de la consulta. En mi opinión, su materia no es preguntar a la población si ciertos delitos merecen una amnistía o si las autoridades tienen permitido no investigarlas. Tampoco considero que la pregunta tenga un elemento de política criminal.

El proyecto falla en identificar una descripción alternativa e igualmente razonable del objeto de la consulta y, con ello, omite problematizar con la última pregunta metodológica anunciada qué

criterio utilizar para preferir una interpretación sobre cuándo se observan que existen dos formas de describir el objeto o materia de la consulta.

A mi entender, el objeto de la petición son las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo para destinar recursos humanos y materiales para recabar y allegarse de elementos necesarios, que le permitan analizar la actuación y desempeño en los titulares del Poder Ejecutivo Federal en los sexenios comprendidos de mil novecientos ochenta y ocho al dos mil dieciocho y, a partir de ello —de ser el caso—, impulsar los procedimientos legales procedentes. Bajo esta interpretación, se debe excluir el objeto de la petición a las autoridades de procuración y administración de justicia.

Creo, además, que la materia de la consulta tampoco incluye la obligación de los servidores públicos actualmente en su cargo de denunciar aquellos posibles hechos delictivos de los que ya conocen ni la de cualquier persona. La materia de la consulta se ubicaría en un punto anterior a cualquiera de esas acciones, es decir, en un ámbito donde lo relevante es reunir y analizar información sobre un pasado específico.

Esta descripción del objeto de la consulta la baso en los siguientes elementos de la petición: primero, luego de que en los primeros diez considerandos se narra una serie de situaciones o hechos presuntamente ocurridos entre mil novecientos ochenta y ocho y dos mil dieciocho, en el considerando duodécimo el Presidente indica que la demanda social no encuentra un cauce institucional

claro, haciendo referencia a un ámbito de facultades discrecionales que, por tanto, no están regladas.

Asimismo, en el considerando duodécimo señala que, con independencia de las acciones legales, la obtención y estudio de elementos para valorar las acciones de ese período tienen implicaciones históricas y políticas.

Por su parte, en el considerando décimo tercero hace referencia a que la consulta busca dar un respaldo a las instituciones responsables de desahogar las potenciales acusaciones.

Finalmente, en el considerando décimo quinto se afirma que no se restringen los derechos humanos y que el propósito central de la consulta es llevar a un cauce legal claro un asunto de interés general, lo que, en su caso, podría desembocar en juicios apegados a derecho y respetuosos del debido proceso.

Con estos elementos en vista —en mi opinión—, no es acertado —como supone el proyecto— que el Presidente de la República busque delimitar únicamente el objeto de la consulta las facultades de las autoridades de procuración y administración de justicia, y que el documento no pretenda hacer un uso eminentemente técnico de las palabras “investigar” o “esclarecer”, tampoco liga a las instituciones de procuración y administración de justicia al resultado de la consulta.

Aunque la pregunta haga referencia a las autoridades competentes, no es obvio que esto deba interpretarse como una intención de necesariamente incluir a la Fiscalía o a los jueces en términos

técnicos y restringidos, tan es así que, en los considerandos, el peticionario afirma que, con independencia de los juicios que en su caso ocurran, lo relevante es esclarecer la actuación de los titulares del Ejecutivo y, en todo momento, subraya la dimensión histórica y política que supondría conocer los sucesos acontecidos.

Para mí, es relevante que en el escrito se haga referencia a la falta de un cauce legal nítido para impulsar esos procedimientos y que las acusaciones y juicios, en su connotación técnica, sean anunciados como consecuencias hipotéticas o eventuales sin ser el centro de su exposición. En este punto, debe recordarse —como ya dice el proyecto— que las facultades de los fiscales y los Poderes Judiciales están claramente reglados en la Constitución, mientras que la petición nos remite a aquella parte del sistema jurídico donde no hay facultades regladas, sino discrecionales.

Así, toda vez que al resolver sobre este tipo de asuntos la Corte no ejerce una función jurisdiccional y actúa como guardián de la democracia semidirecta, no debe permitirse que los términos utilizados en una petición necesariamente han de tener una connotación estrictamente técnica-jurídica; sus razones tampoco deben ser evaluadas como si se tratara de argumentos litigiosos que merecen ser calificados como fundados o infundados, sino que debemos interpretar su sentido a la luz de la teleología del derecho a la consulta popular.

Por tanto, en mi opinión es posible interpretar que el objeto de la consulta son las facultades discrecionales del Ejecutivo para iniciar un proceso de recopilación de datos y procesamiento de información, para efectos de obtener conclusiones sobre el período

que describe, pues es esa área donde existen facultades discrecionales de ese poder para actuar o no actuar, es decir, lo relevante es que, en ese marco de atribuciones, desde el cual se podrían conocer los hechos del pasado con las implicaciones históricas y políticas, que el Ejecutivo ahora destaca como centrales.

Debo insistir en que el peticionario hace referencia a que los resultados de esos procedimientos tienen un valor propio independiente de los juicios penales y, en su caso, generarían un respaldo para la eventual prestación de acusaciones, cuya suerte, además, no quedaría a consulta de la población. Así, cuando en la pregunta se hace referencia a las autoridades competentes, debe entenderse que son aquellas pertenecientes al Poder Ejecutivo y no a las instituciones de procuración y administración de la justicia.

Por tanto, si esta interpretación da cuenta de todos los elementos de la consulta y se presenta como una alternativa razonable de descripción de todos los elementos de la petición del Ejecutivo, esta deberá preferirse, pues maximiza el derecho a la participación ciudadana en la consulta popular en aplicación del principio pro persona, además es consistente con la finalidad de la reforma constitucional de dos mil doce, mediante la cual se introdujo este derecho y permite que desempeñemos nuestra función de Tribunal Constitucional, de guardián de un nuevo modelo de democracias en directo. Esta interpretación hace que la materia de la consulta sea constitucionalmente válida, pues no actualiza ninguna de las restricciones del numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal. En caso de que la población apruebe su objeto, ello implicaría que el Presidente organice y destine parte de

sus órganos a allegarse de elementos, llevarlo a los hechos ocurridos durante las gestiones ya mencionadas y, de ser el caso, impulsar los procedimientos que correspondan. Esto no violaría ninguna norma jurídica, ya que el Ejecutivo no tiene obligación de llevar a cabo estas acciones, pero tampoco existe ninguna norma que lo prohíba. La posibilidad de realizar investigaciones internas sobre determinados hechos atinentes a la administración pública es una facultad inherente en las funciones del Poder Ejecutivo, es un ámbito en donde las mayorías pueden impulsar a un poder representativo a tomar su voluntad como insumo de consideración vinculante y, con ello, determine los cursos de acción que considere conveniente.

Por su parte, si la población llegara a emitir una respuesta negativa, lo único que implicaría es que el Ejecutivo no debe entenderse vinculado a usar sus facultades discrecionales para ese fin, lo que no relevaría ni a ningún servidor público de su obligación de denunciar aquellos hechos de los que tenga conocimiento y puedan constituir un delito. En ambos casos, las respuestas de la población no tendrían ninguna interferencia en las facultades de los órganos de procuración y administración de justicia ni restringirían los derechos de las víctimas ni el acceso a la justicia.

En consecuencia, mi propuesta sería por interpretar la materia de la consulta de esta forma alternativa y, solamente bajo esta premisa, reconocer la validez de la misma, pasando, entonces —necesariamente—, a reformular la pregunta.

En caso contrario, si este Tribunal Pleno considera que la materia de la consulta sí vincula a la procuración de justicia y a la

administración de justicia, entonces mi voto sería con el proyecto. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Muchas gracias, Ministro Presidente. El proyecto que hoy se nos presenta plantea que el objeto de la consulta popular es inconstitucional porque la materia que se solicita examinar es una restricción de derechos humanos, así como una afectación a sus garantías de protección porque los condiciona al resultado de una consulta participativa.

El proyecto sostiene que la consulta contiene diversas violaciones constitucionales, que aborda bajo cinco apartados: condicionamiento de los derechos humanos, restricción del derecho de acceso a la justicia y a obtener medidas de restitución y reparación de las víctimas, el riesgo a la viabilidad de futuras investigaciones y procesos penales, las restricciones a las garantías para la protección de los derechos humanos, como lo son las instituciones de procuración de justicia y que la consulta popular rompería con el principio de igualdad.

El proyecto que se nos presenta va construyendo una dialéctica, una argumentación con la que no es difícil coincidir. Ciertamente y como la propia Constitución señala, no se pueden someter a consulta posibles restricciones a los derechos humanos ni tampoco las garantías para su protección. El derecho que tienen las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación no es materia de consulta, eso lo dice con absoluta claridad la Constitución y, con ello, nos libra

de un tema que no es nada terso en los precedentes convencionales. Otras sociedades del mundo se debaten entre el perdón y el olvido y el derecho a la verdad, y por eso digo que no es un tema pacífico de ninguna forma.

Tomemos —por ejemplo— el caso del poeta “Juan Gelman Vs Uruguay”, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado —conocida como la ley de amnistía—. La Corte Interamericana resolvió que aplicar la ley de caducidad impediría a la investigación de los derechos de identificación, juzgamiento y eventual sanción a los posibles responsables de violaciones continuadas y permanentes, como las desapariciones forzadas, y señaló —y abro comillas— “la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de las mayorías” —cierro comillas—.

En este sentido, el proyecto que hoy se nos presenta establece una argumentación que se inserta dentro de esa línea convencional y constitucional, línea que, por supuesto, comparto.

Sin embargo, mi problema con el proyecto es que no coincido con la óptica que elige como base para construir toda esta argumentación. Respetuosamente, me parece que parte de una lectura restrictiva al derecho humano a la consulta y que no atiende a la especial naturaleza de estos procedimientos democráticos que se someten a nuestra ponderación. El artículo 35 constitucional dice que nuestra participación como Máximo Tribunal debe ser resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

En este sentido, creo que, para resolver adecuadamente sobre esa constitucionalidad, no debe perderse de vista que no estamos analizando jurisdiccionalmente un acto de autoridad ni una ley, sino la pertinencia de un tema dentro de un ejercicio democrático impulsado por nuestro propio Constituyente.

Por esa razón, el análisis de cuál es el tema de la consulta debe partir de una visión más amplia, de manera que permita ese ejercicio y que impida los excesos que pudieran resultar inconstitucionales. No comparto que la aproximación para entender la materia de este tipo de consultas sea similar a la jurisdiccional, llegando casi a juzgarla como si estuviéramos juzgando una ley o un acto porque, de esa manera, esta Suprema Corte no permitiría el desarrollo de estos ejercicios democráticos y haría nugatoria esa aspiración constitucional.

En este sentido, me parece que el proyecto eligió una forma de entender la materia de la consulta y, sobre esa, realizó una argumentación en defensa de los derechos humanos con la que — insisto— no me es posible estar en desacuerdo.

Sin embargo, donde yo me separo de este proyecto es desde el inicio, es decir, desde en esa elección de interpretar la materia de la consulta de forma rígida y restrictiva, como si la materia fuera la pregunta misma, así lo señala el párrafo treinta y cuatro del proyecto: considera que el objeto integral de la petición consiste en consultar al pueblo de México si está de acuerdo o no en que las autoridades competentes investiguen y, de resultar fundada alguna causa, sancionen penalmente a los expresidentes de México referidos en el escrito de solicitud.

Esta es la pregunta que se propone consultar, pero no constriñe la materia de la consulta.

Creo que no se toma en cuenta que esta Suprema Corte posee justamente la atribución de realizar las modificaciones conducentes a la pregunta a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta, tal y como dispone el artículo 26, fracción II, inciso b), de la Ley Federal de Consulta Popular.

Si fusionáramos la materia de la consulta con la consulta misma, ¿sobre qué bases podríamos modificar la pregunta para hacerla congruente con la finalidad de la consulta? Más que un aparente juego de palabras, se genera una paradoja en la que el proyecto no presenta una alternativa posible a la consulta popular. Deja intocada la pregunta y la interpreta desde su enfoque más restrictivo: a través de ella, interpreta así la materia de la consulta.

Esta Suprema Corte posee la facultad de modificar la pregunta y, siendo esto así, me parece que no puede juzgar la materia de la consulta sin antes haber agotado las posibilidades de modificación, de manera que no se impida el derecho a participar en estos ejercicios necesarios para la vida democrática.

Creo que esto es lo que el proyecto no lleva a cabo y, por lo tanto, muy respetuosamente considero que se claudica en el papel que a esta Suprema Corte le es dado para dotar de funcionalidad constitucionalidad a estos ejercicios, no de impedirlos juzgando la materia desde su aspecto más restrictivo posible.

No soslayo que estamos tratando de seguir un método donde primero se resuelva la constitucionalidad de la materia de la consulta y después se realicen las modificaciones conducentes a la pregunta; sin embargo, no pierdo de vista que esa elección metodológica no está establecida en la Constitución ni tampoco en la ley reglamentaria y que bien podemos asomarnos a nuestras atribuciones para idear con creatividad cómo hacer prosperar este derecho humano, pero encuentro que el proyecto invalida esa posibilidad desde el momento en que convierte a la pregunta en la materia a consultar.

Se genera, entonces, una estructura argumentativa que condiciona a que el documento que se nos remite por parte del peticionante solo posea una única lectura y que esa resulte ser, además, la más restrictiva de todas. Esto provoca una falta de flexibilidad que deja sin salida la expresión de un derecho. Me parece —muy respetuosamente lo señalo— que anula, de inicio, la facultad de esta Suprema Corte de buscar alternativas.

El proyecto no nos presenta ninguna aproximación que se haya ensayado sobre cómo interpretar y modificar, y que le haya resultado tan infructuosa, de manera que ha debido llegar al final sin más remedio que concluir que es imposible la consulta.

Es por eso que no me es posible compartir esa premisa fundamental. En lo personal, me basta saber que la pregunta podría admitir modificaciones para, entonces, explorar alternativas viables que sean acordes al derecho humano en juego. Me parece que, para determinar la materia de la consulta, es necesario abstraernos

de la pregunta que el peticionario plantea. Solo así podríamos calificar, primero, la materia.

A mi modo de ver, el método elegido por el proyecto fue lo opuesto: de alguna manera, califica toda la propuesta a través de la pregunta. Pienso que, si una pregunta admite modificaciones, es un indicativo de que la propuesta puede tener diversas lecturas.

Es deber de esta Suprema Corte leer de la forma menos restrictiva posible. En todo caso, si se va a restringir un derecho humano, primero debemos alzar la consulta más de una vez a fin de estar seguros de estar entendiéndola sin sesgos. A fin de cuentas, estamos analizando la materia prima de un ejercicio democrático que, si no lo estudiamos de acuerdo con su naturaleza, lo anularemos. No estoy calificando la pregunta de ninguna forma —y esto lo quiero subrayar—, me he referido a ella y a la posibilidad de modificación, justamente, para establecer que en el análisis sobre la materia se implica una flexibilidad interpretativa.

Luego de expuesto lo anterior, me voy a referir ahora al documento que el titular del Ejecutivo envió al Senado y que después el Senado remitió a esta Suprema Corte. Encuentro que, en su primera parte, se refiere a cosas muy serias: quebrantos al erario, corrupción, desapariciones de personas, aumento de pobreza, desigualdad, marginación y descomposición social, en general. Más adelante, señala que todas estas calamidades —así las describe— generaron —abro comillas—: “creciente e inocultable indignación, que desembocó en múltiples exigencias de justicia en sectores ampliamente mayoritario de la sociedad mexicana”. Agrega que

tales exigencias se toparon con una gran diversidad de mecanismos de encubrimiento e impunidad y otras series de cosas.

Después dice que, durante su gobierno —vuelvo a abrir comillas— : “se han incrementado las peticiones populares de esclarecimiento y justicia para las acciones presuntamente delictivas que posiblemente cometieron los expresidentes y que el país se encuentra en una situación de una demanda social mayoritaria que carece de un cauce institucional nítido y de una clara vía de expresión a las leyes vigentes”. De todo esto, va concluyendo que se trata de temas que —insisto, abro comillas— “independientemente del curso que tomen las acciones legales en los procesos, necesitan ser puestos a la consideración de la ciudadanía en un espíritu de democracia participativa”.

En la parte final dice: si el pueblo da su aprobación, las instituciones responsables de desahogar las potenciales acusaciones tendrán un enorme respaldo para realizar esa tarea con enorme libertad y, si rechazan la propuesta, nadie podrá acusarlas de encubrir o solapar conductas ilegales. Sostiene que la consulta pedida reafirma el derecho a participar en los actos públicos, estipulado en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y propone la pregunta.

Se trata de un documento político, no tengo ninguna duda de esto, pero no nos corresponde juzgarlo en estos casos, sino determinar de aquí cuál es el propósito de la consulta para valorar su pertinencia constitucional. Me parece que aquí el propósito es dar cauce democrático a una demanda social orientada hacia el

esclarecimiento y la justicia, con independencia del curso que tomen las acciones legales en los procesos; así lo dice, incluso, expresamente. No puedo —de ahí— inferir que se esté consultando si las autoridades pueden o deben proteger los derechos humanos, pues —como señala el proyecto— esa es su obligación constitucional.

Por supuesto que comparto que esa es la responsabilidad de las autoridades, pero no coincido en que eso sea lo que se esté consultando, el ejercicio de esto.

Lo mismo sucede cuando en el proyecto leo, en el párrafo sesenta y siete, que la investigación, persecución y sanción penal o administrativa de los expresidentes escapa a la opinión y consulta de la ciudadanía. De hecho, en esa parte me parece, incluso, que se estaría generando un problema con la libertad de expresión, al señalar —entre comillas—: “escapa a la opinión de la ciudadanía la investigación, persecución y la sanción de los delitos”.

Yo creo que nada de esto escapa a la opinión pública como tal, pues se escribe y se habla de esto todos los días con entera libertad. La opinión es eso: opinión, no juicio, no proceso, no sanción legal. Entiendo que el proyecto lo que busca establecer es que la investigación, la persecución y, en su caso, la sanción de los delitos no puede condicionarse a que se opine a que es conveniente llevarlas a cabo, pero a partir de esa lectura es que la argumentación se orienta a que las víctimas tienen derecho a la reparación, a que las autoridades están obligadas a denunciar cualquier hecho y a sancionar cualquier delito. Nuevamente, estoy de acuerdo con esas consideraciones; pero, nuevamente, no

comparto que se esté dejando en manos ciudadanas una responsabilidad que es propia de la investidura del Estado.

Señalado lo anterior, me parece que llegamos, entonces, a uno de los elementos más complejos en el análisis de este tipo de procedimientos, y que es el relativo al carácter vinculatorio del resultado de la consulta popular, una vez que esta se lleve a cabo si reúne determinada votación.

Ante esto, se abre un abanico de reflexiones. ¿Todas las consultas generan una vinculación? ¿Qué tipo de vinculaciones pudieran generarse? ¿Se puede calibrar o establecer una vinculación específica? Este punto, ciertamente, no ha sido interpretado por esta Suprema Corte. Otros países han desarrollado la figura del referéndum consultivo o de la consulta popular no vinculante. Pienso, por ejemplo, en la Constitución Española, que permite que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, o en la Constitución de Argentina, que establece un esquema similar a nuestra consulta popular, salvo que ahí específicamente se establece que puede ser una consulta popular no vinculante y que, en ese caso, el voto no será obligatorio.

El principio orientador de ese tipo de ejercicios democráticos es precisamente que la sociedad participe sobre temas de trascendencia nacional emitiendo su opinión. Que el referéndum o la consulta popular sea consultiva significa que se pregunta a la ciudadanía su opinión política acerca de un tema de trascendencia nacional, pero sin que esto implique que la ciudadanía sustituya la autoridad competente ni que la voluntad popular sea jurídicamente

determinante con la decisión, que solo corresponde a la autoridad en el ejercicio de su respectiva competencia; su efecto es político.

En México, para evitar la posible insensibilidad de los órganos públicos a las demandas ciudadanas —esa es mi lectura—, se estableció que su resultado fuera vinculante. Al menos eso se desprende —para mí— de los respectivos dictámenes y discusiones de las Cámaras de Senadores y de Diputados del veintisiete de abril y del veinticinco de octubre del dos mil once, respectivamente; sin embargo, este candado de que sean vinculantes ha terminado por provocar lo que en política pública se conoce como “un efecto perverso”, y es que ninguna consulta popular se ha realizado desde la reforma constitucional de dos mil doce, al amparo de la ley federal promulgada en marzo de dos mil catorce. Se ha congelado la consulta popular y, con ello, todo el esfuerzo político, social y legislativo de hace casi una década. Esto, sin embargo, no ha frenado los fenómenos de participación democrática en nuestro país; pero, al margen de que esta regulación creada exprofeso para ello y bajo control, que no es ya institucional, las consultas, las movilizaciones sociales son expresiones de una sociedad que busca sentirse parte de la toma de decisiones políticas.

Me parece que la Suprema Corte no puede mantenerse ajena a esa realidad ni mantener una visión tan restrictiva que provoque que esas expresiones ciudadanas no puedan transitar por el cauce diseñado para ello y encuentran desfogue por medios no regulados. Si bien no nos corresponde a nosotros estudiar el hecho social como fenómeno sociológico, sí lo es el desdoblar los contenidos constitucionales a fin de hacer posible el ejercicio máximo de los

derechos. En términos similares me expresé ante este Tribunal Pleno el pasado seis de enero, recordando el constitucionalismo democrático, que no solo cuestiona el papel de los tribunales, sino también propone una orientación judicial hacia el progresismo, sosteniendo doctrinariamente que el derecho constitucional se configura a partir de las interacciones entre la gente y no solo entre los magistrados. Por estas razones, yo no comparto la propuesta del proyecto. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con su permiso, señor Presidente. Me permito expresar los argumentos jurídicos y la convicción de mi voto para hacer prevalecer los mandatos de la Constitución General y las leyes que de ella emanen. La consulta popular prevista en la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución General fue introducida mediante la reforma publicada en el Diario Oficial del nueve de agosto del dos mil doce y resulta de interés señalar que en el dictamen de la Cámara de Senadores se explicó que se proponía añadirla como una variante de otras formas de la llamada democracia semidirecta —como lo ha mencionado el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena—, que permita la inclusión de la sociedad en las decisiones públicas con la peculiaridad que la consulta popular podría ser activada por un determinado número de ciudadanos, así como por el Ejecutivo Federal o por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, todo ello bajo determinados requisitos constitucionales, entre los cuales se encuentra la calificación de la constitucionalidad de la materia por parte de este Alto Tribunal. En el propio dictamen se explicó que las materias que

no podrían ser objeto de consulta serían, entre otras, una que textualmente el dictamen denominó como la derogación de derechos humanos. Propósito del Constituyente que, en aquel entonces, quedó plasmado en la Constitución bajo la siguiente forma: no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Posteriormente, mediante diversa reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial del veinte diciembre del dos mil diecinueve, en la que se adicionó la figura de revocación de mandato, esta porción normativa sufrió una modificación y quedó redactada —en lo que al caso interesa— de la siguiente manera: no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte ni las garantías para su protección.

Por su conexión con el asunto que se analiza, considero de sumo interés retomar lo que explicó en el respectivo dictamen de reformas constitucionales elaborado por la Cámara de Diputados respecto de estos mecanismos de participación ciudadana.

El dictamen señala: con estos elementos, la dictaminadora considera que los mecanismos de la democracia participativa, como lo son la consulta popular y la revocación del mandato, se establecen en los marcos constitucionales y en las leyes para fortalecer a la democracia representativa, no para debilitarla y, aún menos, para intentar disiparla. Se trata de un nuevo diseño que permita crear estructuras estables, realizar el monitoreo de los mandos del poder político, incrementar la capacidad decisional de

las instituciones, acompañada de la voluntad ciudadana, para crear certidumbre institucional y, sobre todo, buscar remediar la conducta de las personas hacia el cumplimiento del servicio público.

Es de todos sabido que la pérdida de confianza hacia las instituciones y la falta de credibilidad se han ido incrementando año tras año, sexenio tras sexenio, lo que ha impactado negativamente en los procesos de gobernabilidad y los instrumentos de gobernanza, y lo que ha ocasionado, a su vez, inestabilidad en todos los ámbitos de la vida del Estado. Es por eso la necesidad de un nuevo diseño institucional basado en la consulta popular y la revocación de mandato, que permita mayor interrelación y contacto con la ciudadanía. Hasta aquí la lectura del dictamen de la Cámara de Diputados.

De la evolución de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución General se advierte que la intención del Constituyente fue la de evitar que, a través de la consulta popular, se cuestionaran alguna de sus instituciones y principios fundamentales, porque sería ilógico que, a través de tal consulta, se alentará el deterioro o desaparición de determinados aspectos de la Norma Fundamental.

Conforme al texto vigente de la Constitución, las materias que no pueden ser objeto de consulta popular son la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ni las garantías para su protección, los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución, la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular, la materia electoral, el sistema financiero, los ingresos, gastos y el

presupuesto de egresos de la Federación, las obras de infraestructura en ejecución, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

De esta relación de materias, se observa que el Constituyente delineó con precisión cuáles no pueden ser objeto de consulta popular, generando un catálogo cerrado de supuestos en los que no cabe el ejercicio de este derecho ciudadano, pero tampoco es viable hacer alguna interpretación extensiva en perjuicio de la participación ciudadana.

Ahora bien, la reforma a la Constitución General publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo del dos mil quince dio paso a la creación del sistema nacional anticorrupción, en el que se identificó que uno de los elementos que contribuyen al desarrollo del sistema nacional anticorrupción es justamente la participación de la sociedad, respecto de la cual se expuso que se elevaría a rango constitucional la instrumentación de un comité de participación ciudadana, en el entendido de que esa inclusión social no podría limitarse a este comité porque su existencia no cancelaba ni disminuía la acción de la ciudadanía de denuncia o las actividades de contraloría social, que se han realizado desde hace varios lustros para dar cauce al control ciudadano sobre la gestión pública.

Ahora bien, de la lectura de la solicitud de calificación de constitucionalidad de la materia de la consulta advierto que se trata de la materia de responsabilidad de los servidores públicos para poder actuar en contra de los expresidentes, ya que el autor de la

solicitud considera que la consulta es un precedente necesario para prevenir la repetición de conductas indebidas en el ejercicio del poder y un deslinde con respecto a la impunidad y el encubrimiento y una forma de despejar la ambigüedad legal que ha imperado sobre las responsabilidades de la figura presidencial.

Ahora bien, con base en lo anterior considero que la materia de la consulta y las proyecciones de la pregunta que se proponen corresponden —en esencia— al ámbito de responsabilidades de los servidores públicos y a la participación ciudadana en el combate a la corrupción. Para llegar a ese convencimiento, considero necesario señalar algo que me parece importante, respecto del compromiso que asumimos todos los servidores públicos al desempeñar cualquier tipo de gestión gubernamental y aún después de que concluimos nuestro encargo, es decir, como exservidores públicos, y que consiste en la aceptación voluntaria a un escrutinio colectivo más exigente del que tendrían otras personas del sector privado. Y a ese respecto la Primera Sala de la Suprema Corte ha establecido en su tesis CCXVII/2009 un criterio que comparto, en el sentido de que las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y a las opiniones que se vierten sobre los mismos.

Precisado lo anterior, —en mi opinión— la pregunta que se somete a consulta no puede desmembrarse de las razones que se

expusieron para formularla, sino que debe interpretarse en función de los motivos desarrollados en la solicitud, en los cuales se aprecia que responde a expresiones relacionadas con la responsabilidad de los servidores públicos en que pudieran haber incurrido, y esta materia no está prohibida en la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución General.

Consecuentemente, considero que lo que el titular del Poder Ejecutivo Federal somete a consulta corresponde a la materia de responsabilidad de exservidores públicos porque consiste en obtener la percepción social que se tiene acerca de la función pública de ellos, y esa materia, al no estar prohibida, es constitucional.

En estas condiciones, mi voto será en contra del sentido del proyecto, y propongo se declare constitucional la materia de la consulta y se proceda a examinar y, en su caso, modificar si la pregunta que se formula se ajusta a los requisitos previstos en la Ley Federal de Consulta Popular. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. En términos de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, es derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional. Este propio numeral asigna a este Tribunal Constitucional la responsabilidad de resolver de manera previa a la convocatoria que realice para tales efectos el Congreso de la Unión sobre la

constitucionalidad de la materia de la consulta, básicamente, que este ejercicio de participación popular en la democracia no quede inmerso en alguno de los temas que el propio Texto Supremo ha excluido expresamente para tales efectos.

La ley de consulta popular exige que, para solicitar la convocatoria respectiva, el Presidente de la República exprese en su petición el propósito de la consulta y los argumentos por los cuales se considera de trascendencia nacional, igualmente deberá proponer la pregunta de la misma, la que deberá ser elaborada como lo dispone el artículo 21: sin contenidos tendenciosos o juicios de valor, habrá de formularse de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo y deberá estar relacionada —lógicamente— con el tema de consulta.

Lo anterior deja claro —por lo menos para mí— que existen, entonces, por separado una materia de la consulta y una pregunta que le da eficacia. Dos elementos de un mismo componente.

El artículo 26, desarrollando el contenido del Texto Supremo, ordena a esta Corte que, una vez recibidas tanto la petición y la pregunta, verifique la constitucionalidad de la materia y, de ser así, revisar la legalidad de la pregunta, es decir, que esta última efectivamente derive de la materia de la consulta, no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible y produzca una respuesta en sentido positivo o negativo.

Lógicamente, este Alto Tribunal no se ocupará de revisar pregunta alguna si la materia a la que pertenece la consulta es de aquellas

que la propia Constitución ha excluido; por tanto, de considerar que la materia sí es consultable y advierte que la pregunta no cumple con las condiciones normativas, realizará entonces las modificaciones conducentes en ella.

En resumen, la materia es sustantiva y la pregunta es adjetiva o formal, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde ocuparse de los aspectos jurídicos en este proceso, no de los políticos ni de los ideológicos, simplemente de los jurídico-constitucionales.

Para lograr este objetivo, es necesario ponderar —precisamente— aquellos propósitos de la consulta que deben incluirse en la petición respectiva y, con base en ellos, asignarles la materia correspondiente, siempre por su género más próximo, privilegiando en esto la interpretación más favorable, amplia y progresista.

Si este ejercicio solo se practicara a la pregunta, traería como consecuencia un examen sesgado. De tal manera que yo suscribiría de modo absoluto el proyecto muy escrupulosamente elaborado por el señor Ministro ponente. Si esto se circunscribiera única y exclusivamente a esa pregunta, pues —como él también— yo considero que la interrogante propuesta arrastra a la materia, volviéndola tendenciosa, inquisitoria, al incluir personas específicas. No está formulada en un lenguaje neutro, contiene juicios de valor y lleva más de un hecho integrado, de manera que no produciría una respuesta única y categórica en sentido positivo o negativo, en suma, sería violatoria de derechos humanos como lo apunta el proyecto; sin embargo, analizando en su contenido objetivo el escrito de petición presentado por el Presidente de la

República y despojándolo, desde luego, de la carga ideológica que contiene, coincido en entender que la petición —efectivamente— conduce y reconoce —como lo expresó la Ministra Esquivel— a la materia o género más próximo, que es el de las responsabilidades de los servidores públicos, contenida en el título cuarto constitucional y, bajo ese estándar, no es de aquellas —a mi juicio— que la propia Carta Fundamental excluyó en la base 3a del ya citado artículo 35 y, por tanto, es válida constitucionalmente.

En esta circunstancia, me pronuncio por considerar que la materia de la consulta sí es disponible para efectos de su opinión popular y, en consecuencia, que correspondería entonces a este Tribunal Constitucional modificar la pregunta a manera de que esta derive directamente de la materia así descubierta, no sea tendenciosa ni contenga juicios de valor, emplee un lenguaje neutro, sencillo y comprensible, no sea inquisitoria y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

Concluyo mi intervención, entonces, expresando que la materia de la consulta sí es viable, todo ello con absoluta independencia de que, en el terreno estrictamente subjetivo y con el debido respeto para todos, me parezca ociosa e innecesaria desde el punto de vista constitucional. Es todo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Si bien mi postura

coincide en tramos con lo expuesto por el Ministro Ortiz Mena, intentaré de ser breve.

De una lectura conjunta en la exposición de motivos y la pregunta planteada por el ciudadano Presidente de la República, se extraen razones suficientes para considerar que la materia de la consulta consiste en que la ciudadanía determine si las fiscalías y órganos jurisdiccionales competentes deben investigar y perseguir delitos o infracciones presumiblemente cometidos por expresidentes, tal como lo expone el proyecto. Adelantando mi postura, si la materia es así, delimitada, podría coincidir en que la misma resulta inconstitucional.

Ahora bien, dado que esta es la primera ocasión en la que me pronuncio respecto de una consulta popular, me parece importante señalar que, desde mi perspectiva, el rol que este Tribunal Pleno debe cumplir en este procedimiento resulta doble formulado: debe revisar la constitucionalidad de la consulta, pero, por el otro, debe promover y garantizar la efectividad del derecho a ser consultado como un derecho humano que constituye un elemento central en nuestra democracia participativa. En mi opinión, este papel requiere que, cuando ello sea posible, interpretemos el objeto de la consulta solicitada en los términos más favorables, de manera que simultáneamente se garantice su congruencia con la Constitución y tenga la mayor efectividad posible del derecho a ser consultado.

Considero que de la lectura más favorable de la exposición de motivos, en sus puntos décimo primero y décimo quinto, particularmente, es posible apreciar la intención de recabar la opinión de los ciudadanos acerca de la necesidad de dotar al

sistema jurídico de un cauce institucional nítido, que permita emprender un proceso de esclarecimiento en torno a las decisiones políticas voluntarias tomadas por los actores políticos relevantes en los años pasados.

En la solicitud de la consulta, la posible necesidad de establecer un nuevo cauce institucional se justifica haciendo referencia a una precepción generalizada de que las instituciones y mecanismos de justicia vigentes han sido suficientes para garantizar la justicia y, consecuentemente, los derechos de las víctimas y de la ciudadanía. Así, se plantea que, de ser esa la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, el cauce institucional alternativo tendría por objeto el esclarecimiento efectivo de estos hechos con respecto irrestricto a la legalidad.

En este sentido, dado el rol —el doble rol— que considero tiene este Tribunal Pleno en este tipo de procedimientos, lo que propongo respetuosamente es una conceptualización distinta del objeto de la consulta de acuerdo con su mejor interpretación desde el punto de vista de la Constitución y el respeto a los derechos humanos. Lo anterior es acorde con el mandato constitucional que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a ser consultado.

Asimismo, el mandato es corroborado por el artículo 26 de la ley de la materia, que nos faculta a reformular la pregunta planteada en la solicitud para que la consulta se traduzca en un verdadero ejercicio de participación democrática, al garantizar —entre otras cuestiones— que la pregunta sea congruente con el objeto o

materia de la consulta que hayamos considerado nosotros como constitucional.

Por otro lado, me parece que esa visión pro persona es acorde con lo dispuesto por el artículo 35 constitucional, de ahí se desprende que, en este proceso de consulta popular, somos nosotros un eslabón revisor de la Constitucionalidad del objeto de la consulta; sin embargo, es al Congreso —centro de la representación democrática de nuestro país— a quien corresponderá su aprobación, existiendo la posibilidad de que el propio Presidente de la República pudiera retirar su solicitud de consulta si considera, por ejemplo, que su objeto quedó desnaturalizado por la manera en que esta Suprema Corte pudiera haber reformulado la pregunta.

En síntesis, considero que replantear el objeto para que no exceda las limitantes constitucionales de la consulta popular y, consecuentemente, reformular la pregunta es una labor congruente con nuestro carácter de órgano garante de los derechos humanos y con nuestro papel específico dentro del proceso, que posibilita el ejercicio efectivo del derecho humano de la ciudadanía a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional; sin embargo, de no ser acogida esta interpretación favorable que propongo, consideraría, obligado por la mayoría de este Tribunal Pleno respecto de la determinación de la materia que propone el proyecto.

Como expresé al inicio de esta presentación, concuerdo con que existen razones suficientes en la exposición de motivos y —ciertamente— en la formulación de la pregunta para considerar que el objeto de la consulta es saber si el pueblo mexicano está de

acuerdo o no con que las autoridades competentes investiguen y, en su caso, sancionen penalmente a ciertos funcionarios y expresidentes.

De ser esta la definición de la materia, podría coincidir con la propuesta que presenta el Ministro ponente respecto de su inconstitucional. Todas las personas tienen derecho de acceder a la justicia, así como a que las violaciones a sus derechos humanos sean reparadas.

Consecuentemente, las autoridades competentes tienen una obligación ineludible de impartir justicia respetando el debido proceso y las garantías de los imputados, así como de garantizar la reparación de violaciones a todos sus derechos humanos.

En ese sentido, en el caso de existir hechos posiblemente generadores de delito o de infracciones, así como de violaciones graves a los derechos humanos, todas las personas tienen derecho a que esta obligación ineludible se cumpla, con independencia de quiénes hayan sido las personas que posiblemente cometieron esos hechos, sean expresidentes o no lo sean.

La pregunta, tal como está planteada, abre la posibilidad de que no se lleve a cabo las investigaciones correspondientes, respaldando con ello la impunidad y quedando sin reparación las violaciones que pudieron haber sido cometidas.

Lo anterior se erige como una restricción al derecho humano de acceso a la justicia efectiva e imparcial y —particularmente— al

derecho de las víctimas a ser reparadas en forma integral. Y es por esa razón que la materia de la consulta me parece inconstitucional.

Ahora bien, considero necesario enfatizar que la limitación de procesos de toma de decisión para garantizar que no se restrinjan derechos no es —en sí misma— antidemocrática. No debe ni puede pasar por alto que los derechos humanos son una conquista histórica de todos los ciudadanos.

Derivan de demandas de movimientos sociales realizados en momentos históricos de una extraordinaria participación democrática popular, además de que —en sí mismos—constituyen una condición indispensable para que los ciudadanos puedan participar en condiciones de libertad y de igualdad en los procesos democráticos.

Por estas razones, si me obligara por la mayoría en relación con cuál es el objeto de la consulta, coincidiría con que el proyecto en que este es inconstitucional. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muchas gracias, señor Presidente; señoras y señores Ministros. Trataré de ser muy concreto en mi intervención.

Para mí, el análisis del objeto de la consulta y la pregunta respectiva se encuentran necesariamente vinculados. Para mí, es muy

complicado hacer una diferencia en el análisis entre el objeto y la pregunta.

Y, desde esa perspectiva, aún admitiendo que el objeto de la pregunta, con base en los antecedentes que se nos proporcionan en la solicitud que presentó el Ejecutivo Federal, pudiera admitir diversas interpretaciones, me parece que el proyecto que estamos analizando recoge una interpretación que es acorde con los términos de los antecedentes que se narran ahí y —desde luego— acorde con los términos de la propia pregunta que se propone.

Yo —desde esta perspectiva— manifiesto que estoy de acuerdo con el proyecto; me separo de algunas consideraciones que haría yo valer en un voto concurrente, —si fuera el caso— pero compartiría porque —insisto— me parece congruente el planteamiento del objeto de la consulta vinculado con el análisis de la pregunta concreta que se propone.

Ahora bien, quiero manifestar —como lo han hecho algunos otros compañeros— que yo podría advertir un enfoque distinto del objeto de la consulta. No comparto los que se han señalado hasta ahora por otros compañeros, yo tengo uno diverso. Desde mi punto de vista, el planteamiento de un objeto distinto de la consulta y una reformulación de la pregunta correspondiente podría generar un planteamiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad también diferente.

Para mí, atendiendo a lo que se expone en el documento que se elaboró por parte del Ejecutivo Federal y retomando alguna cita que ya leyó —me parece que fue la señora Ministra Ríos Farjat—, en el

considerando décimo tercero se señala —en lo conducente— que, si el pueblo da su aprobación, las instituciones responsables de desahogar las potenciales acusaciones tendrán un enorme respaldo para realizar esa tarea con absoluta libertad; si rechaza la propuesta, nadie podrá acusarlas de encubrir o solapar conductas ilegales.

A mí me parece que, con base en estos razonamientos, podría —pero claro, para esto se requeriría que la mayoría de este Tribunal Pleno coincidiera en el enfoque que yo estoy planteando— podría dársele la orientación al objeto de la consulta en el sentido de que, precisamente, se consultara sobre la posibilidad de que las autoridades respectivas no investigaran ni sancionaran los presuntos delitos a los que se refiere el propio escrito del Ejecutivo Federal. Porque yo comparto lo que se señala en el proyecto en el sentido de que no puede ser materia de consulta el ejercicio que es obligatorio de las atribuciones que tienen las autoridades competentes en materia de procuración y administración de justicia.

Partiendo de esa base, me parece que la única posibilidad para poder consultar a la ciudadanía si hay la posibilidad de que no se investiguen y no se persiga ese delito, esos delitos o esos presuntos delitos es la figura constitucional que tenemos prevista en relación con la amnistía, y está prevista como una facultad del Congreso de la Unión. Entonces, desde mi punto de vista, el enfoque de constitucionalidad y la pregunta sería distinto si lo que se interpretara es que se consultara la posibilidad de que el Congreso de la Unión discutiera, eventualmente, si procedería conceder amnistía en términos del artículo 73, fracción XXII, constitucional.

Y, desde esa perspectiva, me parece que podrían salvarse los vicios de inconstitucionalidad que se señalan en el proyecto respecto del enfoque y la pregunta que se analiza, pero —insisto— para ello se requeriría que la mayoría del Tribunal Pleno coincidiera con mi enfoque. Si no es así, yo estaría de acuerdo con el proyecto porque tanto la materia de la consulta como la pregunta me parecen interpretados adecuadamente, atendiendo a los antecedentes y a los términos en que se plantearon por parte del Ejecutivo Federal. Gracias, señor Presidente. Perdón, no tiene usted su micrófono activado, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, una disculpa. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención las intervenciones de quienes me han precedido en el uso de la palabra y, con excepción de lo que ha señalado el Ministro Jorge Mario Pardo, con exclusión de que me parece que llevar a esa interpretación a punto de cambiar; de esa manera el motivo o el objeto en la intención de la consulta me parece que no es viable, pero fuera de eso, quiero decir que no comparto —con el mayor de los respetos se los digo— ninguno de los argumentos que se han dado con antelación.

Yo no tengo duda del enorme valor de lo que significa la participación de la sociedad en los asuntos públicos, y creo que eso no está a discusión, no creo que ninguno de los once, que el día de hoy estamos en esa sesión podamos dudar de que estamos frente a un derecho humano, que es la participación a través de una consulta pública.

Ahora, hay muchas formas de consultar a los ciudadanos, hay muchas formas de conocer su sentir, de conocer sus emociones o de ver cuáles son sus exigencias, esto no es un monopolio del Estado. Los medios de comunicaciones, las redes sociales, los particulares, en ejercicio de sus libertades, pueden hacer consultas.

Yo señalaría que —incluso— las propias autoridades pueden y deben, deberían hacerlo más seguido, consultarnos sobre nuestro sentir o sobre nuestras exigencias; sin embargo, la consulta establecida en el artículo 35 constitucional fue regulada por el Constituyente Permanente a nivel de la Carta Magna, precisamente en el momento en que lo va a considerar una forma de participación democrática semidirecta o directa, con consecuencias jurídicas muy claras y establecidas desde el Texto Constitucional.

Desde este punto de vista, y en una primera aproximación, me separo totalmente de la posibilidad de interpretar que la consulta no será vinculatoria a pesar de una participación de más del 40% (cuarenta por ciento), porque las instituciones de procuración no pueden dejar a un lado el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, si esto es así, entonces ya está contestada la pregunta, la consulta, la materia de la consulta es inconstitucional. Por sí sola, mi pregunta estaría siendo contestada.

La consulta popular está regulada en la Constitución precisamente porque tiene consecuencias jurídicas, no podemos señalar que, a pesar de que se cumpla con uno de los requisitos constitucionales, esta no vaya a ser vinculante.

En primer lugar, porque el Texto Constitucional es muy claro. El inciso 2 lo dice: Cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% (cuarenta por ciento) de la ciudadanía, el resultado será vinculatorio. En segundo lugar, porque la ley tiene un capítulo cuarto, que se denomina: De la vinculatoriedad de la ley, y en el artículo 64 nos señala que: Una vez cumplido el requisito de este inciso constitucional, la propia Corte tiene que notificar a las autoridades para que cumplan. Y después, pues está la propia voluntad expresada por el Constituyente Permanente en los dictámenes públicos en donde se dice, en ese mismo sentido, cito textual: este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los Poderes Ejecutivo, Legislativo Federales y para las autoridades competentes. Pero, me llamó más la atención este párrafo donde dice: al tratarse de un mecanismo cuyo resultado, de alcanzarse un índice de participación, resultaran vinculantes, resulta pertinente que exista una aprobación mayoritaria de las Cámaras, y empieza el Constituyente a explicarnos el por qué, por qué estableció todos estos requisitos.

Si vamos a considerar, para poder llegar a la conclusión que es constitucional la materia, que no es vinculatoria, porque no puede obligar a las instituciones de procuración, señores pues entonces al artículo, perdón, el inciso tercero de la Constitución pierde todo su sentido. ¿Qué está entonces haciendo la Suprema Corte? Analizando las prohibiciones del inciso tercero, si estas no son vinculatorias; si la consulta popular del artículo 35 no tiene consecuencias jurídicas, entonces, —perdón—, se puede consultar sobre cualquier cosa y sobre cualquier materia, ¿por qué no consultar si no hay efectos vinculatorios sobre los principios del

artículo 40? y que la ciudadanía se exprese si en lugar de ser República preferiría ser una monarquía, o por qué no preguntarle sobre los ingresos, los gastos y el presupuesto de egresos, por ejemplo, si debe desaparecer el impuesto sobre la renta y mantener sólo impuestos indirectos.

Si la consulta no tiene efectos vinculantes, entonces no es de las consultas previstas en el artículo 35 y entra en la libertad de los ciudadanos de consultar y de encuestar absolutamente lo que se desee. Por eso, como una primera aproximación al problema, creo que se debe descartar esa interpretación, estamos ante una consulta pública arreglada por el Constituyente y, bueno, y desde luego, tiene razón de ser las exigencias de por qué las mayorías en las Cámaras, por qué un tercio para solicitarlo, por qué un millón ochocientas mil firmas exigidas a los ciudadanos si, su voluntad una vez expresada, que en este caso no va a ser vinculatoria, es, si no es vinculatoria, es porque esta consulta no procede. Por eso, yo me separo en esta primera parte como metodología.

Voy a dar ahora mi opinión y a referirme únicamente a las que, para mí, son las razones principales de por qué es inconstitucional la materia de la consulta que se presentó a consideración de la Suprema Corte de Justicia, sin que ello implique que no comparto el resto de las razones que el proyecto sostiene; sin embargo, quiero ser breve.

Voy a hacer el mayor esfuerzo para expresar mis razones con la menor cantidad de tecnicismos jurídicos, con la mayor claridad posible, porque creo que es muy importante que la ciudadanía

conozca con claridad cuáles son las razones por las que estimo que esta consulta no debe llevarse a cabo.

El artículo 35 de la Constitución establece en el inciso 3), que no pueden ser objeto de la consulta la restricción de los derechos humanos y las garantías de su protección; me voy a referir, primero, a las garantías de protección.

El artículo 21 de la Constitución General de la República establece que la investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías. De igual forma, señala que al ministerio público le corresponde el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. Este artículo no señala potestades o facultades discrecionales, sino obligaciones de las autoridades encargadas de la investigación de los delitos. Cuando las fiscalías conocen de la posible comisión de un delito, ya sea porque recibieron una denuncia, porque se presentó una querrela, es decir, una petición de un ciudadano, estas autoridades están obligadas, sí o sí, a investigar, y si encuentran elementos, tienen que llevar al presunto infractor ante la justicia.

Las autoridades de procuración de justicia, fiscalías y policías, —entre otros—, nunca deben de actuar o dejar de actuar, como cuando no deben actuar porque no hay elementos, como consecuencia de presiones, de opiniones o de emociones, ni de parte de los gobiernos, ni de parte de los poderes fácticos, ni siquiera de parte de nosotros mismos, es decir, de los ciudadanos. La investigación es una actividad científica y técnica, no se fundamenta en opiniones aun y cuando sean expresadas por la mayoría.

De manera reciente —y creo que esto es muy importante para entender también el contexto histórico que vive el país—, el Poder Legislativo atendió una asignatura pendiente en el camino a la consolidación del estado de derecho, porque puso en marcha la tarea de consolidar a la Fiscalía General de la República como una institución independiente y autónoma, esto para atender un añejo reclamo de la sociedad mexicana que muy difícilmente —y es doloroso decirlo— percibe a sus instituciones de procuración de justicia como órganos técnicos especializados y, sobre todo, imparcial. Una consulta de esta naturaleza vuelve a colocar o, al menos, hay que reconocer tiene el enorme riesgo de colocar bajo la sombra de la sospecha el ejercicio de las facultades de procuración de justicia, —señaladamente de la Fiscalía— aún y cuando ésta decida hacer abstracción de los resultados de la consulta.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú”, afirmó que los criterios de independencia e imparcialidad se extienden también a los órganos no judiciales, a los que corresponde, —cito textualmente—: la investigación previa al proceso judicial, criterios que si no se cumplen, impiden al propio Estado ejercer de manera efectiva y eficientes su facultad acusatoria. La Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han dicho, además que, sobre todo, no solo se tiene que ser imparcial, sino se tiene que tener la apariencia de imparcialidad y que esto desempeñe un papel muy importante a la hora de evaluar la confianza que debe inspirar los sistemas de procuración de justicia en los ciudadanos que conforman las sociedades democráticas.

Por lo que hace directamente a los derechos humanos que podrían resultar o que son vulnerados con este tipo de consultas, ni siquiera resulta necesario referirnos a sujetos en particular, —al menos yo no necesito hacerlo— es decir, ni siquiera me voy a ocupar de los expresidentes.

Me parece que esta violación será para cualquier mexicana o mexicano; hablemos primero de los derechos de las víctimas y de los ofendidos, podemos siquiera imaginar una consulta sobre si se debe investigar y perseguir a los presuntos inculpados en el caso Ayotzinapa, en el caso de la Guardería ABC y no necesariamente me tengo que referir a estas grandes tragedias nacionales, pensemos igualmente cuál sería el sentir de las víctimas de un delito sexual, de un delito de violencia intrafamiliar o de un simple robo o de los delitos de corrupción. Si previamente se preguntaran los ciudadanos si se deben de perseguir o no tales conductas y aquí con efectos vinculatorios o no, esto no se hace.

En segundo lugar, el derecho de igualdad, si partimos de la obligación constitucional de actuar o de abstenerse de actuar cuando no hay elementos, ¿por qué entonces se consulta a los ciudadanos en uno casos sí y en otros no?

Y, por último, sin necesidad de profundizar más, la presunción de inocencia cuya violación, además, corre el riesgo de afectar el proceso judicial en su conjunto, como ya lo vimos en casos también muy representativos en nuestro país.

Por otro lado, y también con el mayor de los respetos en cuanto a los que nos señalaba muy interesante —por cierto, el Ministro

Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena— simplemente yo me pregunto ¿desde cuándo un jefe de Estado —el Presidente—, necesitaría de una consulta, al menos de las previstas en el artículo 35, para ver si realiza esfuerzos —si es que lo entendí bien— o instruye a sus órganos o a sus unidades administrativas que dependan del Ejecutivo para buscar elementos para que se haga justicia.

De la misma manera —si entendí bien—, por ejemplo, la posición de la Ministra Yasmín Esquivel, que nos hablaba de la posibilidad —estoy hablando de cambiar la pregunta— de referirnos a las responsabilidades administrativas, el problema sigue siendo exactamente el mismo, la justicia no se consulta, y estoy partiendo de que, —como lo dijo el Ministro Pardo— de la exposición de motivos, muy completa, muy clara, el objeto de la consulta es indudable y claro, podrían hacer ajustes y podrán hacerse matices, pero lo que se nos está preguntando sí está claro y no puede ser declarado inconstitucional.

Terminaba diciendo: la justicia administrativa, es exactamente lo mismo, sólo que cambia de fundamento. El artículo 109 constitucional señala que las faltas administrativas deben de ser sancionadas y dice que la investigación de las infracciones administrativas graves corresponde a la Auditoría Superior, y las no graves a los órganos internos de control, y que los servidores públicos que incurran en infracciones administrativas deben ser sancionados.

En suma, la justicia no se consulta, porque resulta que afecta los mecanismos protectores de los derechos humanos y los derechos humanos propiamente dichos.

Señoras Ministras, señores Ministros, yo sé que esta no es una decisión fácil y que sé que posiciones como la mía no son populares, es muy probable que una decisión de esta naturaleza, si permaneciera el apoyo al proyecto, no sea apoyada por la mayoría de la población mexicana; sin embargo, los jueces constitucionales no somos nombrados para ser o para ganar popularidad, los Poderes Ejecutivo y Legislativo sí, además de sus competencias y su *expertise* están ahí para recoger y actuar conforme al deseo de las mayorías, nunca el Poder Judicial, nunca las fiscalías.

La Suprema Corte tiene como función esencial salvaguardar la supremacía de la Constitución y garantizar el respeto de los derechos humanos de cada mexicana o mexicano, aún muchas veces contra el deseo de las mayorías.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo órgano de protección de los derechos y libertades de las personas, de la separación de Poderes, de la fortaleza de las instituciones y de la protección de los grupos minoritarios, que muchas veces son minoritarios, endebles y discriminados, precisamente por decisiones de la mayoría.

Así, el sentido de esta decisión no tiene nada que ver —insisto— con que se trate de expresidentes de la República, ni intereses personales, podrían ser seis, siete, diez o cien, eso no avalaría el que no puede consultarse y que la materia no es constitucionalmente consultable.

En mi punto de vista, —y lo digo con mucho respeto para quienes difieren— este Tribunal Constitucional, como órgano protector de la Constitución, no puede ni debe avalar una consulta cuya materia es contraria a los derechos humanos, insisto, no solamente los expresidentes, sino de todos, y que se afecten las garantías para su protección.

Si la consulta no es eficaz, si su procedimiento es tortuoso, si debido a ello no se ha podido llevar alguna, eso no es imputable a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eso corresponde resolverlo y reflexionarlo al Constituyente de este país. Muchísimas gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente. Señoras y señores Ministros, inicio diciendo que no escapa a mi entendimiento la gran, inmensa trascendencia que tiene el presente asunto, pues —efectivamente, como aquí muchos lo han señalado— se trata de un mecanismo de participación democrática, yo diría un mecanismo de participación social democrática. Ya se han pronunciado varios de las y los señores Ministros en relación a este asunto. Mis respetos a las intervenciones de altísima calidad que hemos escuchado a lo largo de esta sesión; sin embargo, yo voy a ser muy breve en la mía.

Iniciaré diciendo que yo estoy de acuerdo con el sentido y, en parte, con las consideraciones del proyecto.

Mi posición se basará única y exclusivamente sobre la base de mi convicción como juez constitucional de cuáles son los valores y principios que subyacen en los preceptos de nuestro Texto Fundamental, en los tratados internacionales y en el marco jurisprudencial que han construido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la protección que esos derechos fundamentales deben tener. Ellos conforman un sistema de protección a las personas en lo individual. Afirmo categóricamente: no se pretende, ni por asomo, que queden impunes las conductas delictivas de cualquier persona, sean o hayan sido funcionarios públicos o particulares.

Con ese marco de referencia, estimo que la consulta formulada conlleva la violación y, por consiguiente, la restricción de algunos de esos derechos, en particular, los que deben ser respetados a toda persona en nuestro país, sin excepción, conforme a nuestra Constitución, como son los de presunción de inocencia hasta no ser sentenciado y a un debido proceso para ello. No debe perderse de vista que lo que estamos juzgando ahora es la materia de la consulta que se formuló, esto quiere decir que —en mi opinión— debe analizarse a la luz de la expresión textual que contiene y no de su interpretación.

Por estas razones y otras adicionales, votaré con el proyecto, separándome de varias de las consideraciones y, en el caso, por consideraciones adicionales, anunciando que haré el voto correspondiente para plantear en extenso mi participación, dado que anuncié que seré breve y lo estoy tratando de ser. Como siempre lo he señalado, señoras y señores Ministros, respetaré el criterio mayoritario que adopte este Pleno en este tan importante

tema. En ese tenor, me pronunciaré, en su momento, sobre la constitucionalidad de la pregunta. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Comparto, en gran parte, los argumentos que han expresado los tres Ministros que me antecedieron —el Ministro Laynez, el Ministro Franco y el Ministro Pardo—. Lo que esta Suprema Corte decidirá hoy, tiene que quedar muy claro, no es el derecho de las y los mexicanos a participar directamente en la democracia y a votar en las consultas populares, eso no es; lo que habremos de resolver es si la propuesta de someter a consulta una materia muy específica respeta la voluntad popular expresada en la Constitución por el pueblo mismo.

El pueblo decidió que los derechos humanos de todas y de todos los mexicanos en los principios fundamentales del estado de derecho, como la obediencia a la ley y la igualdad de todas y de todos ante ella, son intocables y así se plasmó en el artículo 35 constitucional vigente que no permite consultar si esos derechos, y esos principios deben respetarse, y confirió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad última de vigilar que su voluntad plasmada en la Constitución no sea defraudada.

El día de hoy se pregunta a esta Suprema Corte si la Constitución permite consultar a las y los ciudadanos si el Estado debe investigar y, en su caso, sancionar a cinco expresidentes, en caso de que hubieren cometido delitos. La materia de esta pregunta —a mi

juicio— es inconstitucional, tal y como lo expresa el proyecto. Y eso es así —respetuosamente— por dos razones: la primera, porque se pretende consultar si las víctimas de delitos tienen derecho a que se respeten las garantías de sus derechos humanos, como el derecho a la verdad, el derecho a el acceso a la justicia, a que se castigue al culpable y a la reparación del daño. ¿Acaso la Constitución y las leyes de este país permiten decir, por ejemplo, a los padres de hijos víctimas de desaparición forzada o de ejecución extrajudicial o a las mujeres torturadas y violadas por agentes del Estado que la mayoría, a través de una consulta, decidirá si se les hace o no justicia, si se castigará o no a los responsables, si sus derechos humanos merecen o no ser protegidos y garantizados?

En segundo lugar, se considera inconstitucional porque se pretende consultar si el Estado debe cumplir con su deber de investigar y perseguir el delito, lo que implica someter a consulta la vigencia de dos derechos, dos principios fundamentales del estado de derecho: la obediencia a la ley y la igualdad de las personas ante ella.

Aquí cabría preguntarnos ¿la Constitución permite que las autoridades consulten a la ciudadanía si deben respetar la ley? ¿Acaso nuestra Constitución permite dar un trato privilegiado a las personas que presuntamente han cometido delitos solo porque ocuparon el cargo de Presidente de la República? La única respuesta correcta es “no”.

Debe quedar completamente claro mi posición: ni nuestra Constitución ni nuestras leyes establecen obstáculo alguno para llevar ante la justicia penal a los expresidentes que hubieren cometido algún delito conforme a las leyes ordinarias del derecho

penal; todo lo contrario, si las autoridades tienen información sobre la posible comisión de delitos por los expresidentes, su responsabilidad y su obligación —según la ley— es denunciarlo inmediatamente ante la fiscalía para que esta investigue y, en su caso, persiga el delito sin que sea necesario realizar consulta alguna al respecto.

La Constitución, expresión soberana de la voluntad del pueblo mexicano, dio a cada uno de los poderes su propia responsabilidad. Ni la voluntad ciudadana ni la decisión de esta Suprema Corte tienen el alcance de modificar de forma alguna el mandato constitucional de procurar justicia a quien le corresponde hacerlo conforme a nuestra Carta Fundamental.

Esta Corte tampoco debe abdicar de su propia responsabilidad, conferida por el pueblo en la Constitución. En el caso, es vigilar en definitiva que las consultas populares se usen para expresar la voluntad ciudadana sobre temas de trascendencia nacional —intento de los parámetros que el propio pueblo estableció en el artículo 35 constitucional—.

Nuestra función como Tribunal Constitucional es, en este caso, analizar si la pregunta que se propone a consulta resulta acorde o no con lo establecido en dicho artículo, y nuestro actuar solo debe obedecer al mandato que el propio pueblo nos otorgó en nuestra Carta Fundamental, teniendo presente siempre las funciones, deberes y límites que el propio pueblo nos impuso a todos los poderes del Estado, al darse su Constitución.

Con relación a los temas y a las posiciones que he oído, — básicamente y brevemente— no comparto la interpretación de que, además de las consultas vinculantes, hay otras consultas derivadas de si las autoridades están obligadas a actuar por ley. Esa interpretación —a mi juicio— no se desprende del Texto Constitucional, que expresamente dice que todas las consultas son vinculantes si alcanzan votación.

La Constitución no prevé consultas consultivas, todas son vinculantes si alcanzan votación, y así se dijo en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma de nuestra Carta Magna. Por otra parte, cambiar la materia propuesta no es maximizar el derecho, sino apropiarse de él. Conforme a nuestra Constitución vigente, es atribución del proponente definir la materia, no corresponde a esta Suprema Corte.

El artículo 35, fracción VIII, de la Constitución establece el derecho de los mexicanos y de las mexicanas a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional y remite a la ley para el desarrollo de los principios generales previstos en esta Constitución. Conforme al artículo 26, fracción II, incisos a) y b), de la Ley Federal de Consulta Popular, en el caso que la consulta sea solicitada por el Presidente de la República, este debe presentar una propuesta de preguntas respecto de la materia de la consulta para que esta Suprema Corte determine dos cosas: primero, si la materia de la consulta no incurre en las prohibiciones previstas en el artículo 35 constitucional y, segundo, si la pregunta, por una parte, es congruente con la materia de la consulta y, por otra, verificar que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, que empleé lenguaje neutro, sencillo y comprensible.

El inciso b) de esta fracción establece, claramente, que la Suprema Corte solo puede modificar la pregunta con la finalidad de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios formales precisados. El alcance de esta atribución a cargo de la Suprema Corte fue motivo de debate entre los legisladores en la exposición de motivos de la Ley Federal de Consulta Popular. Aclararon que este Tribunal —insisto, lo que se estableció— este Tribunal no puede interferir con los temas que deberán ser consultados, pues la consulta popular es una herramienta para los ciudadanos.

Así, el legislador fue muy contundente, al expresar que —y vuelvo a citar— la Corte no tiene injerencia sobre la consulta popular ni el contenido ni la estrategia. La Corte solo ejerce un control constitucional no político respecto de los actores y respecto del debate político que le corresponde a los ciudadanos.

En este sentido —a mi juicio—, es claro que, en este caso, la ley no permite que esta Suprema Corte modifique la materia sobre la que versará la pregunta, pues solo puede hacer modificaciones formales para ajustar la pregunta a la materia propuesta, lo que se confirma si se tiene en cuenta, además, que tanto el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o, último párrafo, de la Constitución, como el artículo 5 de la Ley Federal de Consulta Popular establecen que será en Congreso del que califique la trascendencia de la materia sobre la que se propondrá y versará la consulta.

Entonces, si esta Corte modificara la materia de la consulta, no solo lo haría sin tener facultades para ello —a mi juicio—, y

respetuosamente no comparto con los que se han expresado en ese sentido, sino que —también a mi juicio— estaría infringiendo, primero, el derecho de los ciudadanos de definir la materia de la consulta —ese es su derecho— y, segundo, violaría también el principio de división de poderes, al usurpar una competencia conferida expresamente al Congreso de la Unión, por la Constitución y la ley.

Concluyo: mi responsabilidad, hoy, es verificar si la pregunta en cuestión viola la Constitución. Mi obligación constitucional es votar sin perseguir otro objetivo que el cumplir con mi deber. Mi responsabilidad como Ministra de la Suprema Corte es no ceder a más presiones que las que provienen exclusivamente del cumplimiento de mi mandato como jueza constitucional.

Señoras y señores Ministros, estoy convencida que mi responsabilidad es muy clara y consiste —ni más ni menos— en vigilar que se acaten los límites que la Constitución vigente y las leyes marcan para el uso de la consulta popular, como un verdadero instrumento de democracia directa. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Le voy a dar el uso de la palabra al Ministro ponente y, después, procederemos a votar la constitucionalidad de la materia de la consulta. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Yo he escuchado —desde luego— con atención y mucho respeto, y no podría yo ponerle adjetivos a las opiniones que

cada una de mis compañeras y compañeros, Ministras y Ministros han expresado.

No me queda duda —como se ha señalado por parte de diversos integrantes— que el ejercicio que reserva el artículo 35 constitucional para que esta Suprema Corte la ejerza es de carácter extraordinario —lo señalo, inclusive, en mi proyecto—, sobre todo, en un escenario como el de la actualidad, en que la realidad democrática exige la participación de todos.

Al enfrentar ese reto, no me queda sino reiterar lo que ya se contiene en el proyecto, cuya esencia radica —como lo conocen todos— el entender —a fin de cuentas— que la Constitución y la ley no debe ni puede sujetarse a consulta, que para eso están las autoridades: para cumplir lo que las normas les exigen. Pero, si acaso la mayoría señalara que está en contra de mi proyecto, entonces yo —como lo ofrecí— podría ocuparme de hacer un engrose del asunto. Y con eso, no tengo más que decir, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar.

De las intervenciones que se han formulado hasta este momento, veo que hay una mayoría de Ministros y Ministras que consideran que la materia de la consulta es constitucional, si bien entendida de distinta forma y con argumentos diversos.

Algunos se han manifestado que es un tema de responsabilidad de servidores públicos, otros han dicho de que es un tema de que haya

elementos, que se allegue de elementos el Poder Ejecutivo para poder —eventualmente— llevar esto a las autoridades competentes.

El Ministro Pardo habló, incluso, que podría ser un tema de amnistía, y yo hablé que era un tema de política criminal.

Entonces, voy a someter a votación la constitucionalidad de la materia y cada uno puede decir si es constitucional o no, con cualquiera que sean los argumentos que los lleven a esa conclusión.

Si ese fuera el caso, entonces, obviamente, el engrose y la pregunta que tendríamos que formular tendría que estar replanteada a la luz de estos objetos de la materia o materia de constitucionalidad de la consulta, replanteados por las Ministras y los Ministros. Es una de las posibilidades —precisamente— que nos da la ley y la Constitución y, por ello, algunos de ustedes se refirieron, desde ahora, a la pregunta propiamente dicha.

Entonces, la idea sería que, si se transforman en votos las intenciones que, al menos, yo desprendí de las intervenciones —obviamente—, como habíamos ofrecido, habría que reformular la pregunta para que fuera conteste con esta visión que han presentado las Ministras y Ministros.

Secretario, sírvase tomar votación sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** La materia es constitucional, en el entendido que no vincula a las autoridades de procuración de justicia, pero sí vincula —necesariamente tiene que vincular— al Ejecutivo.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Es constitucional porque versa sobre el esclarecimiento de la verdad.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Es constitucional por las razones que referí.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** No es constitucional, es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Estoy a favor del proyecto y la propuesta alterna que yo hacía era solo en el sentido que hubiera mayoría en el Pleno por ella. Como advierto que no la hay, estoy con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy con el proyecto. Haré un voto concurrente. Me voy a apartar de algunas consideraciones y la materia de la pregunta es inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Es constitucional por las razones que expresé en mi intervención.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto, es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** La materia a consulta es constitucional y pertenece al género de las responsabilidades de los servidores públicos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**  
Es constitucional.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en el sentido de que la materia de la consulta es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consecuentemente, al haberse alcanzado una mayoría por que la materia es constitucional, tal como lo habíamos explicado desde un inicio, vamos a hacer un breve receso en que habrá un espacio en la programación de *Justicia TV* para poder analizar las distintas propuestas a la luz de las ópticas diversas de las Ministras y Ministros y, en este ejercicio —como lo avisamos—, participaremos los once integrantes de este Tribunal Constitucional. Se decreta un receso, les ruego que permanezcan en sus lugares.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 14:35 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 15:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Señoras y señores Ministros, tal como lo habíamos avisado al inicio de la sesión, una vez que hubo una votación mayoritaria por que la materia de la consulta es constitucional, desde los distintos

enfoques que cada uno de quienes votamos en este sentido argumentó, hicimos un receso en el que participamos los once Ministras y Ministros para tratar de llegar al mayor consenso posible en una pregunta.

Estuvimos planteando distintas alternativas y hemos llegado ya a una pregunta que tiene un respaldo mayoritario, y agradezco muchísimo a las Ministras y Ministros que votaron con el proyecto original, que se sumaron a este esfuerzo y, además, entendiendo que había una votación mayoritaria, la asumieron para poder llegar con esta votación a la pregunta que ahora leerá el señor secretario. Hecho lo cual, voy a pedirle que tome votación a favor o en contra de la pregunta formulada. Adelante, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente: ¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Obligado por el criterio mayoritario y votando con reserva, que redactaré en un voto minoritario, voto a favor de la pregunta.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy en contra de la pregunta porque —para mí— no cumple el requisito del artículo 26 de la ley reglamentaria de este artículo 35, en su inciso a) de la fracción II, porque la pregunta no deriva directamente de la materia de la consulta, que ya fue calificada como constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Obligado por la mayoría que calificó de constitucional la materia de la consulta, estoy de acuerdo con la pregunta.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo voy a votar en contra porque, como lo expresé en mi participación, no nos corresponde como órganos del Estado reinterpretar, redefinir, volver a intervenir la voluntad ciudadana, pues esto sería frontalmente contrario a la finalidad de la democracia participativa.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** A favor, con reserva respecto de la temporalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** De acuerdo con la pregunta planteada.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la pregunta; el señor Ministro Franco González Salas, obligado por la mayoría, con reserva de criterio y anuncia voto; el señor Ministro Pardo Rebolledo, también obligado por la mayoría; el señor Ministro Pérez Dayán, con reserva sobre la

temporalidad; con voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales, de la señora Ministra Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: DE ESTA MANERA, QUEDA APROBADA LA PREGUNTA, Y DE TAL SUERTE QUE HA QUEDADO APROBADA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA Y REFORMULADA Y APROBADA LA PREGUNTA QUE HA CONSIDERADO ADECUADA ESTE TRIBUNAL PLENO.**

¿Cómo quedarían los resolutivos, secretario?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**PRIMERO. ES CONSTITUCIONAL LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.**

**SEGUNDO. LA PREGUNTA APROBADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR ES LA SIGUIENTE: “¿ESTÁS DE ACUERDO O NO EN QUE SE LLEVEN A CABO LAS ACCIONES PERTINENTES, CON APEGO AL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL, PARA EMPRENDER UN PROCESO DE ESCLARECIMIENTO DE LAS DECISIONES POLÍTICAS TOMADAS EN LOS AÑOS PASADOS POR LOS ACTORES POLÍTICOS, ENCAMINADA A GARANTIZAR LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS DE LAS POSIBLES VÍCTIMAS?”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Están de acuerdo con los puntos resolutivos? En votación económica consulto al Pleno.  
**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Agradezco al señor Ministro ponente Luis María Aguilar su disponibilidad para hacer el engrose en este asunto, a pesar de que él no comparte las razones ni la pregunta planteada.

Instruyo a la Secretaría para que en las próximas veinticuatro horas se notifique al Senado de la República los puntos resolutivos de este asunto.

**CON LO CUAL, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO.**

Voy a proceder a levantar la sesión, convocando a las señoras y señores Ministros a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el lunes a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 15:30 HORAS)**