

**REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE
LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR
1/2020
PETICIONARIO: PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA.**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO**

Visto bueno
Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación, correspondiente al *** de *** de dos mil veinte.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó

1. **PRIMERO. Petición de la consulta.** Mediante escrito presentado el quince de septiembre de dos mil veinte, ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular, presentó una petición de consulta popular cuyo propósito y trascendencia sustentó en las siguientes consideraciones:

“El suscrito, Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la Ley Federal de Consulta Popular en su capítulo II, artículo 12, fracción I, presento formalmente a ustedes la siguiente petición de consulta popular para la jornada electoral que habrá de celebrarse el domingo 6 de junio de 2021 o en la fecha que establece el recién reformado artículo 35 de la Constitución, a fin de preguntar al pueblo de México sobre el asunto de trascendencia nacional que se describe y fundamenta en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

PRIMERO. Entre el 1 de diciembre de 1988 y el 30 de noviembre de 2018 México vivió un periodo caracterizado por la concentración desmesurada de la riqueza, quebrantos monumentales al erario, privatización de los bienes públicos, corrupción generalizada, procesos electorales viciados y prácticas gubernamentales que desembocaron en un crecimiento descontrolado de la violencia, la inseguridad pública, la violación masiva de derechos humanos, la impunidad como norma y el quebrantamiento del Estado de derecho en extensas zonas del territorio nacional. Esa etapa trágica en la vida del país se denomina periodo neoliberal o neoporfirista.

SEGUNDO. Los males señalados en el párrafo anterior no ocurrieron de manera fortuita sino que fueron consecuencia de la aplicación, durante cinco sexenios, de un modelo político y económico elitista, antidemocrático, antinacional y antipopular. Las más altas esferas del poder público, y específicamente quienes ejercieron la titularidad del Poder Ejecutivo, dieron fe en innumerables ocasiones, tanto de palabra como en los hechos, de su adhesión a las políticas privatizadoras, su determinación de privilegiar a los grandes poderes económicos y de su empecinamiento en estrategias de seguridad violentas, inhumanas y contraproducentes. En suma, los desastres humanos, sociales y nacionales sufridos por el país durante esos treinta años fueron resultado de una suma de actos voluntarios y racionales por parte de quienes lo gobernaron en ese lapso.

TERCERO. El neoliberalismo gobernante se tradujo en la pérdida de centenares de miles de vidas, en decenas de miles de desapariciones, en la conculcación de derechos políticos y sociales, en el crecimiento de la pobreza, la desigualdad, la marginación, la informalidad y la descomposición social, en el deterioro sostenido de los sistemas públicos de salud y educación, en la desprotección de millones de jóvenes y adultos mayores, en el acoso depredador en contra de las comunidades indígenas, en un pronunciado deterioro de las instituciones, en la pérdida de soberanía y en la devastación de las industrias petrolera y eléctrica, entre otras consecuencias graves.

CUARTO. La desigualdad en México se profundizó precisamente durante el periodo neoliberal o neoporfirista. Según cifras del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fue en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando crecieron más en nuestro país las diferencias económicas y sociales entre ricos y

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

pobres, y no es casual que al mismo tiempo se entregó a particulares nacionales o extranjeros una cantidad sin precedentes de bienes públicos. Un dato: en julio de 1988, cuando Salinas fue impuesto mediante un fraude electoral, en la lista de la revista Forbes -en la cual figuran las personas más ricas del mundo-, solo aparecía una familia mexicana, la de los Garza Sada, con dos mil millones de dólares; pero al finalizar aquel sexenio, ya estaban incorporados a ese listado otros veinticuatro mexicanos, que poseían en conjunto más de cuarenta y cuatro mil millones de dólares. Casi todos ellos, habían sido beneficiados con empresas, minas y bancos que antes eran propiedad de los mexicanos. Luego de estar colocado en 1988 en el lugar 26 entre los países del mundo con más multimillonarios, en 1994 México escaló al cuarto sitio, solo por debajo de Estados Unidos, Japón y Alemania.

QUINTO. El presidente Ernesto Zedillo continuó las políticas privatizadoras de su antecesor y las llevó hasta sus últimas consecuencias: privatizó bienes nacionales como los Ferrocarriles pero además adjudicó al conjunto de los mexicanos deudas privadas por un monto de 552 mil millones de pesos en el marco del ‘rescate bancario’ de 1998. A la fecha, aunque el país ha pagado a los bancos 700 mil millones de pesos por bonos del Fobaproa, esa deuda pública asciende a cerca de dos billones y no terminará de saldarse sino hasta el año 2070.

SEXTO. Vicente Fox Quesada llegó a Los Pinos como resultado del anhelo social de alcanzar la democracia y la alternancia. Sin embargo, cuando se acercaba el final de su gestión intervino indebida e ilegalmente en el proceso electoral a fin de impedir el triunfo de la oposición. Tal intromisión no solo fue reconocida en el fallo con el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) legalizó el turbio proceso electoral de 2006 sino por el propio Fox, quien, al año siguiente, en una entrevista con Telemundo, admitió que ‘era importante detener a López Obrador’, y en 2010 se jactó de haber ‘cargado los dados’ del proceso electoral. De esa forma, traicionó el mandato democrático al que se debía y los principios mismos de la democracia.

SÉPTIMO. Desde el inicio de su sexenio, Felipe Calderón Hinojosa embarcó al país en una estrategia militar supuestamente orientada a ‘combatir el narcotráfico’ que exacerbó la violencia y multiplicó las zonas del territorio nacional bajo control de las bandas delictivas, pese a las innumerables y

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

conocidas advertencias de que tal política habría de resultar contraproducente y terriblemente costosa para México. Lo más grave: colaboradores suyos y periodistas independientes le señalaron los indicios de que su secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, era cómplice de una de las facciones del narcotráfico, pero el gobernante no hizo nada. A la luz de la detención y el enjuiciamiento de García Luna en Estados Unidos, la actitud de Calderón solo puede explicarse como fruto de una extremada irresponsabilidad o de complicidad activa o pasiva con la delincuencia organizada.

OCTAVO. La irrupción de grandes cantidades de dinero de procedencia desconocida en la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto fue señalada desde 2012, sin que ello tuviera consecuencias legales o llevara al TEPJF a anular la elección, como en ese tiempo, desde la oposición formalmente lo exigimos. Sin embargo, declaraciones recientes de Emilio Lozoya Austin, director general de Pemex durante el sexenio de Peña, han permitido documentar que parte de ese dinero provino de sobornos anticipados de la empresa Odebrecht. Por otra parte, los señalamientos de Lozoya apuntan a la presunta complicidad de Peña Nieto en las cuantiosas sumas de dinero que se entregaron a legisladores del PAN para obtener los votos y la aprobación de la llamada reforma energética, así como en la compra fraudulenta de la planta de fertilizantes Agronitrogenados, operación que causó al erario un quebranto superior a los 200 millones de dólares.

NOVENO. Los hechos referidos en los párrafos anteriores, más muchas otras calamidades no relatadas en aras de la brevedad, generaron una creciente e inocultable indignación que desembocó en múltiples exigencias de justicia en sectores ampliamente mayoritarios de la sociedad mexicana. Tales exigencias se toparon con una diversidad de mecanismos de encubrimiento e impunidad, con la adulteración de disposiciones legales, con las componendas de los partidos subordinados al régimen, con el silencio cómplice de la mayoría de los medios de información nacionales y extranjeros, con acuerdos tácitos de protección entre los presidentes salientes y los entrantes y con aparatos de procuración de justicia puestos al servicio de los propios gobernantes.

DÉCIMO. Desde el primer día de mi gobierno se han incrementado las peticiones populares de esclarecimiento y justicia para las acciones presuntamente delictivas que posiblemente cometieron los ex presidentes Carlos Salinas de

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

Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto en el ejercicio del cargo. No obstante, el masivo clamor de justicia se enfrenta a zonas grises del marco legal, como las limitaciones que establece el artículo 108 constitucional, en curso de modificación, para actuar penalmente en contra de un presidente en funciones, o como la consideración de delitos imprescriptibles que los mencionados habrían podido cometer en el ejercicio de la Presidencia.

DÉCIMO PRIMERO. El país se encuentra, en este punto, en una situación en la que una demanda social mayoritaria carece de un cauce institucional nítido y de una vía clara de expresión en las leyes vigentes y en la que es ineludible que el Estado emprenda un proceso de esclarecimiento a este respecto. En mi calidad de Presidente de la República considero necesario avanzar en el discernimiento de este punto, sin estridencias, con responsabilidad, pero anteponiendo en todo momento el predominio de la voluntad popular y el respeto irrestricto de la legalidad.

DÉCIMO SEGUNDO. Independientemente del curso que tomen las acciones legales en los procesos en contra de diversos ex funcionarios, tanto en México como en el extranjero, la decisión de si debe esclarecerse en términos legales la actuación de los cinco ex presidentes referidos ha de considerarse un tema de trascendencia nacional y que por su proyección histórica y sus implicaciones políticas amerita ser puesto a la consideración de la ciudadanía en un espíritu de democracia participativa. Es pertinente señalar que no es ésta la primera ocasión en la que promuevo tales ejercicios; se han realizado con respecto a la construcción del aeropuerto en Texcoco, la planta eléctrica de Huesca, Morelos, la cervecera en Mexicali y el Tren Maya, y he promovido la inclusión en la Carta Magna de las consultas regulares de revocación de mandato.

DÉCIMO TERCERO. En mi toma de posesión, consciente de la relevancia y las implicaciones de juzgar penalmente a quienes ejercieron la Presidencia, propuse la realización de una consulta popular como un paso necesario para resolver sobre este delicado asunto. 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. En lo personal, reafirmo la postura que he sostenido siempre sobre este tema, en el sentido

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

de que en el terreno de la justicia se pueden castigar los errores del pasado, pero lo fundamental es evitar los delitos del porvenir. He dicho y reitero, que yo votaría por no someter a los expresidentes a proceso. Sin embargo, de realizarse la consulta, respetaré el fallo popular, sea cual sea, porque en la democracia el pueblo decide, y por convicción me he propuesto mandar obedeciendo. En otras palabras, nunca traicionaré la confianza del pueblo y no seré cómplice de la impunidad ni voy a ser tapadera de acciones turbias del pasado, pero tampoco pretendo impulsar represalias contra nadie porque, como lo he afirmado en numerosas ocasiones, no es mi fuerte la venganza.

DÉCIMO CUARTO. El ejercicio de la consulta popular sobre la viabilidad de iniciar procesos legales en contra de los ex presidentes es en sí mismo un precedente necesario para prevenir la repetición de conductas indebidas en el ejercicio del poder y un deslinde con respecto a la impunidad y encubrimiento que caracterizó a los gobiernos neoliberales, una forma de despejar la ambigüedad legal que ha imperado sobre las responsabilidades de la figura presidencial y una reafirmación del principio de soberanía popular contenido en el artículo 39 de nuestra Constitución Política.

DÉCIMO QUINTO. La presente petición no contraviene la limitación establecida en el numeral 3º, fracción VIII del artículo 35 constitucional, en el sentido de que ‘no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, ni las garantías para su protección’, por cuanto la consulta solicitada tiene el propósito central de llevar a un cauce legal claro un asunto de interés general y trascendencia nacional y posibilitar, en su caso, juicios apegados a derecho y respetuosos del debido proceso. Por el contrario, la consulta pedida reafirma el derecho a participar en los asuntos públicos estipulado en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y reafirma el derecho a la justicia plasmado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMO SEXTO. El tema que motiva la presente petición de consulta popular repercute en todo el territorio nacional e involucra al conjunto de la población, en términos del artículo 6 de la Ley Federal de Consulta Popular, al estar involucrados sus intereses e instituciones y dado que los hechos que la originan

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

revisten por sí mismos una importancia y gravedad tal, que es preciso someterlos a este mecanismo de participación ciudadana.

PREGUNTA DE LA CONSULTA POPULAR

En consecuencia y en cumplimiento a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Consulta Popular, propongo la siguiente pregunta:

¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.

2. **SEGUNDO. Remisión de la solicitud de la consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por oficio DGPL/1P3A-1677 de quince de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores informó al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la presentación de la referida petición, la que remitió a este Alto Tribunal a efecto de que resolviera sobre su constitucionalidad.
3. **TERCERO. Radicación, admisión y turno del expediente.** Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **admitió** a trámite el expediente relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la que fue registrada bajo el expediente 1/2020, y siguiendo el orden de turno por decanato, ordenó su remisión al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

4. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es competente** para conocer y resolver la

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

presente revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3°, 5°, 6°, 12, fracción I, 13, 17, 21 y 26 de la Ley Federal de Consulta Popular; 14, fracción II, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto Segundo, fracción XIII, del Acuerdo General 5/2013.

5. **SEGUNDO. Legitimación.** La solicitud de mérito fue presentada por el Presidente de la República, motivo por el cual **debe reconocérsele legitimación** para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular, en el que se faculta, entre otros entes legitimados, al Titular del Poder Ejecutivo Federal para solicitar una consulta popular.
6. En este sentido, es importante reiterar que la consulta, junto con la propuesta de pregunta formulada, fue presentada ante la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular quien, a través de su titular, en cumplimiento a lo referido en el artículo 26, fracción I, de dicha Ley, la remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. **TERCERO. Oportunidad.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular, la petición correspondiente podrá presentarse ante las cámaras del Congreso de la Unión a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.
8. En este caso, **la petición de consulta fue presentada el quince de septiembre de dos mil veinte** ante la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República que, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución General, comenzó su segundo año

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

legislativo el uno de septiembre del presente año, de ahí que se estime que su presentación es **oportuna**.

9. **CUARTO. Procedencia de la revisión.** La solicitud de consulta popular **es procedente**, en términos de los artículos 35, fracción VIII, numeral 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 21 de la Ley Federal de Consulta Popular, pues proviene de una petición hecha por el Presidente de la República, presentada por escrito y precisando el nombre y firma del peticionario, el propósito de la consulta, así como los argumentos por los que considera que es un tema de trascendencia nacional y la propuesta de una pregunta para la consulta.
10. Además, la solicitud fue presentada ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión —Senado de la República—, quien la remitió a esta Suprema Corte para la calificación de la constitucionalidad del objeto de la consulta y la pregunta propuesta.
11. A diferencia de lo que ocurre con las peticiones formuladas por ciudadanas y ciudadanos —en las que la Suprema Corte debe revisar la trascendencia de la consulta—, la Ley Federal de Consulta Popular no contempla que este Tribunal Constitucional deba realizar ese análisis cuando el peticionario es el Presidente de la República. Por el contrario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5º de la Ley Federal, la trascendencia nacional de los temas propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en la Cámara correspondiente.
12. En el caso, este Tribunal Pleno advierte que atento a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Federal de Consulta Popular, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado envió directamente la solicitud de consulta a esta Suprema Corte, sin que se aprecie en el expediente que fuera calificada la trascendencia de la materia de la consulta. Sin embargo, ponderando que se trata de un procedimiento sumario —la

Suprema Corte debe resolver en veinte días naturales— y en aras de privilegiar una respuesta sustantiva del asunto, este tema se reserva para ser analizado conjuntamente con el estudio de la constitucionalidad de la petición de consulta.

13. **QUINTO. Estudio de la constitucionalidad de la solicitud de consulta.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado en cuatro ocasiones la constitucionalidad de solicitudes de consulta popular (revisiones de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014¹, 2/2014², 3/2014³ y 4/2014⁴) como la que aquí nos ocupa, en donde ha comenzado a delinear la metodología de análisis que constitucionalmente exige este tipo de ejercicios democráticos.

¹ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014, resuelta por el Pleno el 30 de octubre de 2014, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, **Sánchez Cordero de García Villegas (ponente)**, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, a favor de declarar inconstitucional la materia de la consulta popular por estar relacionada con el concepto de ingresos del Estado. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

² Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014, resuelta por el Pleno el 29 de octubre de 2014, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas, por estar relacionada con una restricción de derechos humanos, y de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales por incidir en los ingresos y gastos del Estado, se declaró inconstitucional la materia de la consulta relacionada con la cuantificación de los salarios mínimos. Los Ministros **Cossío Díaz (ponente)**, Franco González Salas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza votaron en contra.

³ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 3/2014, resuelta por el Pleno el 30 de octubre de 2014, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, **Luna Ramos (ponente)**, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza a favor de declarar inconstitucional la materia de consulta popular por involucrar ingresos del Estado (se pretendía consultar la vigencia de la reforma en materia energética). El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

⁴ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 4/2014, resuelta por el Pleno el 3 de noviembre de 2014, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, **Franco González Salas (ponente)**, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, en el sentido de que es inconstitucional la materia de la consulta solicitada con relación a la disminución de diputaciones plurinominales, por tratarse de un tema electoral.

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

14. Para tal fin se ha acudido de manera central al contenido del artículo 35, fracción VIII, de la Constitución General que regula la procedencia y requisitos para llevar a cabo una consulta popular. En esta norma se reconoce que las consultas pueden ser convocadas a petición: **a)** del Presidente de la República; **b)** del treinta y tres por ciento (33%) de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o; **c)** en el caso de que se trate de temas de relevancia nacional o regional, por la ciudadanía a través de un número equivalente al dos por ciento (2%) de las personas inscritas en la lista nominal electoral nacional o estatal, según sea el caso.
15. Asimismo, dada la relevancia que tiene este tipo de ejercicios democráticos, en la referida norma constitucional, se prevé que, en términos generales, **la consulta popular es válida para cualquier tema que sea coherente con el sistema constitucional y democrático mexicano**, de manera que conforme al numeral 3⁰⁵, del artículo 35 señalado, **no podrá ser objeto de consulta popular lo siguiente:**
16. **a)** La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, ni las garantías para su protección.

⁵ “**Artículo 35.-** Son derechos de la ciudadanía:

(...)

VIII.- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

(...)

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta 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 misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, 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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

(...)”.

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

17. **b)** Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución General;
18. **c)** La permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular;
19. **d)** La materia electoral;
20. **e)** El sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación;
21. **f)** Las obras de infraestructura en ejecución; y
22. **g)** La seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

23. En relación con ello, en este caso, debe acudirse, además, al contenido del artículo 26 de la Ley Federal de Consulta Popular⁶ que establece los extremos que deberá verificar esta Suprema Corte respecto de las consultas formuladas por el Presidente de la República, a saber: **a)** La materia de la consulta popular debe ser constitucional (es decir, no estar en alguno de los supuestos prohibidos en el artículo 35 de la Constitución); y **b)** La pregunta debe

⁶ **“Artículo 26 [Ley Federal de Consulta Popular].** Cuando la petición de consulta popular provenga del Presidente de la República, se seguirá el siguiente procedimiento:

I. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de la misma y la enviará directamente a la Suprema Corte junto con la propuesta de pregunta formulada para que resuelva y le notifique sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

II. Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

b) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita; (...).”

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

derivar directamente de la materia de la consulta, no ser tendenciosa ni tener juicios de valor, debe emplear un lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y estar formulada de forma que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo relacionada con el tema de la consulta.

24. De este modo, la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la solicitud de consulta popular, consiste en analizar dos cuestiones: primero ***¿La materia de la consulta es constitucional?***, es decir, **debe** revisar si el objeto de la consulta popular involucra un tema que puede ser consultado o si, por el contrario, el tema que se pretende consultar es uno de los prohibidos en el artículo 35 de la Constitución General. En segundo lugar, este Tribunal Constitucional deberá **verificar si: *¿La pregunta propuesta está planteada en un lenguaje neutro, sencillo, comprensible y está formulada en forma que se pueda contestar con un “sí” o un “no” cuidando que no sea tendenciosa ni emita juicios de valor?***
25. En consecuencia, en las páginas siguientes, este Tribunal Pleno se ocupará de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales antes señalados, lo que se hará abordando los siguientes puntos: **I.** Primero, se definirá, a través de la exposición de motivos y de la pregunta propuesta, cuál es el objeto o materia de la consulta que se revisará; **II.** En segundo lugar, se estudiará la constitucionalidad de la materia de la consulta popular (verificar que se trate de uno de los temas permitidos por la Constitución); y **III.** Finalmente, únicamente de resultar válido el objeto de la consulta, se estudiará la legalidad de la pregunta propuesta y, en su caso, se harán los ajustes necesarios para que sea conforme a derecho.
26. **I. Objeto o materia de la consulta popular.**
27. Para determinar el objeto de la consulta popular es necesario analizar de manera conjunta la materia que se señala como tal en la *petición*

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

de consulta popular y la pregunta que en ésta se formula, pues el análisis de la constitucionalidad de una consulta popular no puede estar dissociado del estudio de la pregunta.

28. De esta manera, en los argumentos, que a manera de exposición de motivos presentó el Presidente de la República, se refiere que entre el uno de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho y el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, el País vivió un periodo caracterizado *“por la concentración desmesurada de la riqueza, quebrantos monumentales al erario, privatización de los bienes públicos, corrupción generalizada, procesos electorales viciados y prácticas gubernamentales que desembocaron en un crecimiento descontrolado de la violencia, la inseguridad pública, la violación masiva de derechos humanos, la impunidad como norma y el quebrantamiento del Estado de derecho en extensas zonas del territorio nacional”*, y que todo esto fue resultado de una suma de actos voluntarios y racionales realizados por los gobernantes durante ese lapso.
29. Asimismo, la petición manifiesta que lo anterior se tradujo en la pérdida de centenares de miles de vidas, decenas de miles de desapariciones, violación de los derechos políticos y sociales, en la discriminación y desprotección de los pueblos y comunidades indígenas, en el deterioro de las instituciones de salud y educación, entre otras consecuencias graves.
30. Del mismo modo, señala que, durante este periodo de gobierno, la desigualdad creció y la economía se vio perjudicada y la democracia traicionada.
31. También se argumenta, en dicha petición, que existen indicios de que Secretarios de Estado relacionados con un expresidente tienen vínculos con el narcotráfico y el gobernante no hizo nada, lo que, se dice, se explica como fruto de su irresponsabilidad extrema o de su complicidad activa o pasiva con la delincuencia organizada.

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

Igualmente se señala que existieron actos de corrupción ligados a la trama *Odebrecht* en la que existió complicidad entre el Ejecutivo Federal y los legisladores que desempeñaban el cargo en ese periodo.

32. Además —refiere la petición— la decisión de si debe esclarecerse la actuación de los expresidentes a los que alude, es un tema de trascendencia nacional que amerita ser puesto a la consideración de la ciudadanía en un espíritu de democracia participativa y, que en ese sentido, “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. (...) Sin embargo, de realizarse la consulta, respetaré el fallo popular, sea cual sea, porque en la democracia el pueblo decide, y por convicción me he propuesto mandar obedeciendo”.

33. En específico, la petición de consulta formulada tiene como base la siguiente propuesta de pregunta:

“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”

34. De acuerdo con lo antes narrado, este Tribunal Pleno 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 —Fiscalía General de la República y fiscalías de los estados, Poder Judicial de la Federación y poderes judiciales de los estados, las policías y cualquiera otra que tenga atribuciones— investiguen y, de resultar fundada alguna causa,**

sancionen penalmente a los expresidentes de México referidos en el escrito de solicitud.

35. **II. Análisis de constitucionalidad del objeto o materia de la consulta popular.**

36. Una vez delimitado lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **el objeto de la consulta popular debe considerarse inconstitucional**, pues la materia que se solicita consultar, de acuerdo a su diseño y contenido, conlleva en sí una restricción de los derechos humanos de las mexicanas y mexicanos y una afectación a las garantías para su protección, al condicionar su efectividad y ejecución al resultado de ese mecanismo participativo; desnaturalizando con ello su propósito y finalidad.

Para explicar esa conclusión debe comenzar por señalarse que la consulta popular es un derecho humano de participación política de todas las ciudadanas y los ciudadanos de este País y, en principio, como ya se ha señalado, es válida para cualquier tema que sea coherente con el sistema constitucional y democrático mexicano, de manera que de acuerdo con lo ordenado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3º, de la Constitución General, corresponde precisamente a esta Suprema Corte vigilar que el objeto de la consulta popular sea respetuoso de los principios esenciales de la democracia mexicana y de la protección de los derechos humanos. Específicamente, este Tribunal Constitucional debe verificar que no se actualice alguna de las prohibiciones que la propia norma constitucional prevé.

37. Desde ese deber constitucional, como se adelantaba, este Tribunal encuentra que el objeto de la consulta es inconstitucional, porque su núcleo central se enmarca en una de las materias o supuestos que están prohibidos constitucionalmente para este tipo de ejercicios, consistente en que la consulta popular no puede someter a la voluntad

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

popular decisiones que en cualquier sentido impliquen una restricción de los derechos humanos ni de sus garantías de protección, lo que en el caso se **advier**te por las múltiples violaciones constitucionales que aun en forma individual son suficientes para sostener la inconstitucionalidad del objeto de la consulta popular pretendida, como a continuación se explica.

38. **a) Restricción de derechos humanos. Condicionamiento de su eficacia y validez por el resultado de la consulta.**
39. El sistema constitucional mexicano descansa sobre la base de que la soberanía o poder político reside originalmente en el pueblo, por lo que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución General⁷, todos los poderes del País se instituyen para beneficio del pueblo mexicano —quien tiene la facultad de decidir la forma de gobierno para que se le represente—.
40. En ejercicio de este poder soberano, el pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, según los principios fundamentales que establece la propia Constitución Política⁸. De esta forma, periódicamente el pueblo mexicano delega —a través de las elecciones democráticas— el ejercicio de su poder soberano en representantes populares, quienes tienen el deber de proteger los intereses y trasladar la voluntad popular depositada en las urnas, en todas las decisiones y actos que involucren la vida pública de México y sus entidades federativas.

⁷ **“Artículo 39 [Constitución General].-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

⁸ **“Artículo 40 [Constitución General].-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

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

41. Históricamente, este modelo de democracia representativa —en el que el pueblo nombra a sus representantes— había sido, hasta hace poco, la única vía en la que la ciudadanía mexicana podía expresar y participar activamente en la toma de decisiones de carácter público que, evidentemente, involucran a todas las personas de este País.
42. Sin embargo, desde el nueve de agosto de dos mil doce —con motivo de la reforma al artículo 35 constitucional— la ciudadanía mexicana cuenta con otros mecanismos de democracia en los que participa directamente, entre ellos la *consulta popular* que le permite decidir directamente —y reasumir su soberanía y poder político, o sea, retomar su poder decisorio—, a través de una pregunta de carácter general, sobre un asunto de trascendente para la vida pública del País o de una región determinada.
43. De esta forma, la consulta popular es un derecho humano que permite la participación activa de las mexicanas y mexicanos en la toma de decisiones de trascendencia pública.
44. Precisamente, para proteger y materializar este derecho humano, en el artículo 35 de la Constitución Política se establecen los alcances y requisitos que debe cumplir una solicitud de consulta popular, pues en la Constitución, **como expresión del Pueblo**, se busca preservar — *ante todo la vigencia de los principios elementales de la democracia mexicana y, en particular, la protección de los derechos humanos de todas las personas, de manera que existen límites o casos específicos en los que no es posible llevar a cabo una consulta—*.
45. Para ese efecto, de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución Política, **no podrá ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales **en los que el Estado Mexicano sea parte ni las garantías o mecanismos para su protección**, entre otros supuestos.

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

46. Dicho de otra manera, la consulta popular no puede tener por objeto —**expreso ni implícito**— temas que involucren la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, así como **a las garantías para su protección**.
47. Esta prohibición es de un sentido necesario en un Estado de Derecho: los derechos humanos de las personas que habitan en México son contramayoritarios, es decir deben ser protegidos por todas las autoridades de este País aun cuando esos derechos puedan ser políticamente incómodos o socialmente cuestionables y no pueden restringirse, ni siquiera si la mayoría de las personas que voten en una consulta popular lo estimaran así.
48. De ello da cuenta puntualmente el artículo 1º de la Constitución de la República⁹ que establece que en el País todas las personas gozarán de los derechos humanos y las garantías para su protección, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que el Estado Mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

⁹ “**Artículo 1º [Constitución General].-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

49. Tal previsión supone que los derechos de las personas que se encuentran en México no son negociables, ni son concesiones u obsequios que las autoridades dan a las personas; los derechos humanos son *cartas de triunfo frente al gobierno y frente a las mayorías*¹⁰, forman parte de una *esfera de lo indecible*¹¹. Es decir, los derechos humanos protegen a todas las personas sin importar si se trata de la mayoría o de una minoría¹².
50. Los derechos humanos son de todas las personas y no pueden ser vulnerados ni reducidos por la mayoría, pues la mayoría no puede disponer de lo que no es suyo¹³.
51. Es por ello que la Constitución General determina que existen temas que no pueden ser parte de una consulta popular, pues por su naturaleza como pilares fundamentales de la democracia mexicana, no son optativos, sino que deben respetarse por todas las personas y protegerse por todas las autoridades del País, en el ámbito de sus competencias y facultades.
52. Esto significa que la Constitución no puede destruirse a sí misma y, precisamente por ese motivo, prohíbe expresamente que la consulta popular pueda realizarse para preguntar si se quiere cambiar el sistema de gobierno o los principios fundamentales del Estado constitucional tales como la separación entre la Iglesia y el Estado, la

¹⁰ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 37.

¹¹ Algunos autores consideran que la Constitución posee un núcleo material que no puede ser modificable por el legislador, uno de los componentes de ese núcleo es el catálogo de derechos humanos. Es lo que Luigi Ferrajoli llama “esfera de lo indecible” y Ernesto Garzón nombra “coto vedado”. Ver Ferrajoli, Luigi, “La esfera de lo indecible y la división de poderes”, en Carbonell, Miguel (editor), *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008, pp. 102 a 109. Y Garzón Valdés, Ernesto, *Derechos, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

¹² Ver Ferrajoli, Luigi, “El Derecho como sistema de garantías”, en *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, 5ª ed., Madrid, Trotta, pp. 26 y 27.

¹³ Ferrajoli, Luigi, “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, *Revista Isonomía número 19*, octubre de 2003, p. 234.

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

forma republicana, el acceso al poder a través de la democracia, la dignidad humana o la prohibición de discriminación, entre otros.

53. En este sentido, no puede realizarse una consulta popular que condicione la vigencia de los derechos humanos a lo que decidan las mayorías. Bajo este supuesto, por ejemplo, no sería constitucional y no podría llevarse a cabo una consulta al pueblo mexicano para preguntar si está de acuerdo o no con prohibir la esclavitud; pues esas cuestiones no son consultables ya que forman parte de los pilares o principios fundamentales que sostienen al Estado Mexicano.
54. Por esto, la consulta popular no puede tener por objeto la restricción de los derechos de las personas, lo que implica, necesariamente, **que tampoco puede consultarse si las autoridades pueden o deben proteger los derechos humanos, pues esa es su obligación constitucional**. A la ciudadanía no le corresponde decidir si se deben investigar o procesar los delitos cometidos en ejercicio de la función pública, la participación ciudadana tiene otros medios de interacción en esa dimensión, a ella compete obligadamente denunciar los hechos delictivos de los que tengan noticia y coadyuvar, en su caso, con las instituciones del Estado.
55. Es precisamente por ello que **el objeto de la consulta popular que se solicita, se considera inconstitucional**, pues someter a consulta si la mayoría está de acuerdo o no en que las autoridades competentes investiguen, persigan y sancionen los delitos que pudieran ser cometidos por los expresidentes de la República, implica sujetar a la condición o elección de una porción de la población, cualquiera que sea su número, si las autoridades deben cumplir con sus obligaciones de protección de los derechos humanos, pero sobre todo, implicaría desvirtuar la finalidad de la consulta popular que, como derecho humano, **busca maximizar la voz de la ciudadanía y fortalecer sus derechos, nunca disminuirlos, como podría**

sucedier si el resultado de una eventual consulta fuera a favor de no investigar, perseguir y sancionar los delitos, lo cual generaría un fraude a la Constitución y al pueblo de México.

56. Así, el objeto de la consulta popular solicitada es inconstitucional desde su origen pues las obligaciones de las autoridades de investigar, perseguir y sancionar los hechos delictivos no pueden disociarse de los derechos de los que las personas gozan de acceder a la justicia pronta, completa e imparcial, al debido proceso y, en general, al correcto funcionamiento de las instituciones del Estado Mexicano.

57. **b) Restricciones de los derechos de acceso a la justicia y a obtener medidas de restitución y reparación de las víctimas u ofendidos de los delitos.**

58. En el mismo sentido que se ha relatado en el inciso anterior, el objeto de la consulta solicitada es inconstitucional, pues **pone en riesgo los derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos** a los que se alude en la pregunta y en la solicitud para realizar una consulta.

59. Es necesario recordar que en el artículo 17 de la Constitución Mexicana se reconoce el derecho de acceso a la justicia pronta, completa e imparcial en beneficio de todas las personas, lo cual incluye, por supuesto, el derecho a que a las víctimas de un delito u ofendidos les sea reparado el daño generado.

60. Este derecho se encuentra íntimamente vinculado con el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, en el que se reconoce, también, el derecho de las

¹⁴ **“Artículo 20 [Constitución General].-** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...) C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

(...)

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el

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

víctimas y ofendidos de un delito a colaborar con el Ministerio Público en la investigación penal, a que se les repare el daño causado, y a que se les restituyan sus derechos.

61. Incluso, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las víctimas y ofendidos de un delito tienen derecho a la restitución de su derecho y, en caso de no poder lograrse, a recibir una justa indemnización. Más aún, cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, el deber de reparación se ha previsto como una etapa indispensable del derecho de acceso a la justicia. Así, la Primera Sala¹⁵ de esta Suprema Corte ha sostenido que *“el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades, e incluso -dependiendo del tipo de violación- de impulsar un cambio cultural”*.
62. En este criterio se determina que el ideal al que se aspira es a la restitución entera del derecho vulnerado, pero que, ante la imposibilidad de hacerlo, se han admitido distintas formas de reparación para intentar compensar el daño generado, que pueden comprender compensaciones económicas y también de otras medidas simbólicas de satisfacción como la preservación de la memoria histórica, la búsqueda de la verdad y la justicia en sentido amplio.

proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

(...) IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

(...) VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y
(...)”.

¹⁵ **“ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO”**. Registro 2010414. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 24, Noviembre de 2015; Tomo I; Pág. 949. 1a. CCCXLII/2015 (10a.).

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

63. De esta manera, las mexicanas y mexicanos tienen el derecho de acceder y procurar que se les haga justicia, sobre todo cuando son víctimas u ofendidos directos de un delito, pero también cuando lo son en forma indirecta, pues el funcionamiento del sistema penal y de las instituciones de procuración e impartición de justicia son de relevancia pública y, como correctamente lo advierte el señor Presidente de la República solicitante, tienen trascendencia en toda la Nación.
64. La Doctrina de este Máximo Tribunal de la República es relevante para este caso, pues como se señaló con anterioridad, la solicitud de la consulta expuso, entre otras cuestiones, que entre los años de mil novecientos ochenta y ocho y de dos mil dieciocho, el País vivió un periodo caracterizado por quebrantos monumentales al erario, corrupción generalizada, procesos electorales viciados, violación masiva de derechos humanos y el quebranto al Estado de Derecho, todos ellos generados por actos voluntarios y racionales de los gobernantes.
65. Asimismo, el Presidente de la República manifestó que existen indicios de corrupción ligados a la denominada trama *Odebrecht* en la que acusa la existencia de complicidad entre el Ejecutivo Federal y los legisladores que desempeñaban el cargo en ese periodo, así como de diversos hechos delictivos que, según señala, se vinculan con el crimen organizado.
66. Como se puede apreciar, en este caso en particular el objeto de la consulta popular consiste en preguntar si deben perseguirse hechos posiblemente generadores de delito e infracciones por parte de los gobernantes referidos en la petición de consulta del Presidente de la República.
67. No obstante, como se adelantó, esta Suprema Corte llega a la conclusión de que **dicho objeto o propósito no es posible realizarlo en un Estado democrático de Derecho**, pues la investigación,

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

persecución y, en caso de acreditarse, la sanción penal o administrativa de los expresidentes mencionados, escapa a la opinión y consulta de la ciudadanía mexicana, debido a que en atención al derecho de acceso a la justicia y a la reparación de las víctimas, ofendidos y a las posibles víctimas indirectas de esos supuestos delitos, **las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a denunciar cualquier hecho y a llevar a cabo todas las investigaciones necesarias para llegar a la verdad y sancionar cualquier delito cometido por cualquier persona** —sea un expresidente, exfuncionario o cualquier persona que atente contra el Estado de Derecho y contra los derechos humanos particulares de cualquier persona—.

68. Lo anterior cobra mayor relevancia, pues en la exposición de motivos de la solicitud de consulta, se planteó la posible existencia de hechos constitutivos de delitos contra la humanidad, como la desaparición forzada de decenas de miles de personas, la violación masiva de derechos humanos, la pérdida de centenares de miles de vidas, la discriminación de los pueblos y comunidades indígenas. En específico, el Presidente de la República señaló lo siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. Entre el 1 de diciembre de 1988 y el 30 de noviembre de 2018 México vivió un periodo caracterizado por la concentración desmesurada de la riqueza, quebrantos monumentales al erario, privatización de los bienes públicos, corrupción generalizada, procesos electorales viciados y prácticas gubernamentales que desembocaron en un crecimiento descontrolado de la violencia, la inseguridad pública, la violación masiva de derechos humanos, la impunidad como norma y el quebrantamiento del Estado de derecho en extensas zonas del territorio nacional. Esa etapa trágica en la vida del país se denomina periodo neoliberal o neoporfirista.

(...)

TERCERO. El neoliberalismo gobernante se tradujo en la pérdida de centenares de miles de vidas, en decenas de miles de desapariciones, en la conculcación de derechos políticos y sociales, en el crecimiento de la pobreza, la desigualdad, la marginación, la informalidad y la descomposición social, en el deterioro sostenido de los sistemas públicos de salud y educación, en la desprotección de millones de jóvenes y adultos

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

mayores, en el acoso depredador en contra de las comunidades indígenas, en un pronunciado deterioro de las instituciones, en la pérdida de soberanía y en la devastación de las industrias petrolera y eléctrica, entre otras consecuencias graves. (...)”.

69. Como puede advertirse con claridad, el objeto de la consulta —que no puede apreciarse en forma aislada, sino conjuntamente con la exposición de motivos y la pregunta propuesta, como se dijo en páginas anteriores— no se limita a que se pregunte al pueblo mexicano si desea que se investiguen delitos en general cometidos, presuntamente, por los exgobernantes del País; por el contrario, **el objeto de la consulta implica que se emita un pronunciamiento sobre la posibilidad de investigar, perseguir y sancionar los delitos de desaparición forzada, violaciones sistemáticas de derechos humanos y pérdida de cientos de miles de vidas que, por su naturaleza odiosa de delitos contra la humanidad, son imprescriptibles, según señala el escrito de petición** (no se extingue la obligación del Estado de perseguirlos) e importan a toda la sociedad y, en especial a las víctimas u ofendidos.
70. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia¹⁶ ha considerado que las violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes contra la humanidad —como el genocidio, la desaparición forzada de personas, la tortura, la ejecución extrajudicial, entre otros delitos de carácter odioso— afectan bienes de gran relevancia y con una intensidad tan fuerte que el perjuicio no se resiente únicamente en las personas directamente afectadas, sino que **el perjuicio trasciende y afecta a toda la sociedad.**
71. En el mismo tenor, este tipo de delitos contra la dignidad humana pudieran considerarse como imprescriptibles, es decir, que el paso del

¹⁶ Amparo en revisión 661/2014, resuelto por el Pleno el 4 de abril de 2019, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

tiempo no hace que se extinga el interés de la sociedad y del Estado de perseguirlos y castigarlos.

72. Por ejemplo, la Primera Sala¹⁷ ha reiterado el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Barrios Altos vs. Perú*¹⁸, para sostener que en casos de graves violaciones de derechos humanos, como lo es la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, los Estados deben abstenerse de recurrir a figuras como la prescripción que impidan cumplir con sus obligaciones de investigar y sancionar este tipo de acciones, cuando se compruebe la falta de diligencia en la investigación, que pueda traducirse en una denegación de justicia para las víctimas¹⁹ —lo cual podría suceder si no existe una pertinente investigación—.
73. Incluso, tratándose de este tipo de delitos, este Alto Tribunal ha reconocido el carácter de víctimas indirectas a los familiares de personas que han sufrido esos crímenes. Por ejemplo, en el caso de la “*masacre de San Fernando*” —donde se encontraron al menos a ciento veinte personas sin vida en fosas clandestinas en Tamaulipas— la Primera Sala resolvió²⁰ que debía reconocerse el carácter de

¹⁷ **“PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. ES INADMISIBLE E INAPLICABLE TRATÁNDOSE DEL DELITO DE TORTURA, POR CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN DIRECTA DE LA DIGNIDAD HUMANA”**. Registro 2019265. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 63, Febrero de 2019; Tomo I; Pág. 723. 1a. I/2019 (10a.).

¹⁸ “(...) 41. Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.” *Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 41.*

¹⁹ **“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DERIVADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. SU ESTÁNDAR DE IMPRESCRIPTIBILIDAD NO ES APLICABLE A CASOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA”**. Registro 2018870. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 471. 1a. CXCIX/2018 (10a.).

²⁰ Amparo en revisión 382/2015, fallado el 2 de marzo de 2016, por unanimidad de 5 votos respecto del fondo del asunto, de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea

víctimas indirectas a dos personas por ser familiares de las personas localizadas en las fosas.

74. Con el reconocimiento de carácter de víctimas, las personas adquieren una serie de derechos, como, por ejemplo, a revisar el expediente de la averiguación previa y a coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación y en el esclarecimiento de los hechos que les afectan y, por supuesto, a las medidas de reparación del daño generado.
75. En este sentido, es importante destacar que la solicitud de la consulta popular refiere en su exposición de motivos, que si el pueblo mexicano da su aprobación, las instituciones responsables de desahogar las probables acusaciones, tendrán un enorme respaldo para realizar esa tarea con absoluta libertad, pero si rechaza la propuesta, nadie podrá acusarlas de encubrir conductas ilegales y el Presidente de la República respetará la decisión popular:

“DÉCIMO TERCERO. En mi toma de posesión, consciente de la relevancia y las implicaciones de juzgar penalmente a quienes ejercieron la Presidencia, propuse la realización de una consulta popular como un paso necesario para resolver sobre este delicado asunto. 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. En lo personal, reafirmo la postura que he sostenido siempre sobre este tema, en el sentido de que en el terreno de la justicia se pueden castigar los errores del pasado, pero lo fundamental es evitar los delitos del porvenir. He dicho y reitero, que yo votaría por no someter a los expresidentes a proceso. Sin embargo, de realizarse la consulta, respetaré el fallo popular, sea cual sea, porque en la democracia el pueblo decide, y por convicción me he propuesto mandar obedeciendo. En otras palabras, nunca traicionaré la confianza del pueblo y no seré cómplice de la impunidad ni voy a ser tapadera de acciones turbias del pasado, pero tampoco

(encargado del engrose), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (ponente) quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Piña Hernández y Gutiérrez Ortiz Mena. Y por mayoría de 4 votos, respecto de los efectos. En contra el Ministro Pardo Rebolledo.

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

pretendo impulsar represalias contra nadie porque, como lo he afirmado en numerosas ocasiones, no es mi fuerte la venganza”.

76. En vista de lo anterior, se evidencia que la consulta popular —que por su propia definición constitucional tiene un efecto vinculante y debe obedecerse por todas las autoridades a las que obliga— tendría la consecuencia, en caso de que la voluntad popular sea por no estar de acuerdo con el inicio de procesos de investigación y sanción de los delitos antes señalados, de ordenar a las autoridades competentes a no cumplir con sus obligaciones de investigar, perseguir y sancionar los delitos, aun cuando en el futuro aparecieran pruebas que hicieran presumir la responsabilidad penal, **lo cual es contrario a los principios y derechos que defiende la Constitución Política.**
77. Además, **se considera que el objeto de la consulta popular es inconstitucional**, porque en el hipotético caso en el que se realizara y se obtuviera una respuesta en contra de realizar las investigaciones e imponer las sanciones correspondientes, el efecto sería una especie de perdón o amnistía por todos los presuntos delitos que pudieran haberse cometido —antes, durante y después de las gestiones de los expresidentes—, entre ellos, los delitos de lesa humanidad a los que se hace referencia en la solicitud.
78. Llevado a un extremo, ante tal hipótesis se estaría validando, a través de una consulta popular, que la ciudadanía mexicana pudiera conceder un perdón y una absolución a estos delitos especialmente odiosos, lo que no puede sostenerse, **a más de obviar la obligación que se tiene de denunciar e investigar hechos posibles de constituir un delito.**
79. Lo anterior porque además de vulnerar los derechos de acceso a la justicia de las mexicanas y mexicanos, y especialmente los derechos de las posibles víctimas, el Estado Mexicano incumpliría con los

compromisos internacionales que ha asumido en diversos tratados sobre derechos humanos.

80. La consulta popular no puede tener como efecto perpetuar las violaciones a los derechos humanos mediante la denegación de justicia, lo que significaría un atentado contra la propia Constitución y podría implicar, incluso, responsabilidad internacional que redundaría, en su caso, en retrasar el acceso a la justicia de las víctimas —pues cada día que transcurre se dificultaría más la búsqueda de fuentes de prueba y reduciría la posibilidad de acceder a la verdad como mecanismo de reparación de los derechos humanos—.
81. El escenario anterior no sería deseable ni posible desde la perspectiva de protección de los derechos humanos, pues ante la noticia sobre la posible existencia de conductas ilícitas de menor o mayor gravedad, el actuar de las autoridades debe traducirse en acciones inmediatas.
82. En efecto, en los casos *Radilla Pacheco*²¹ y *Fernández Ortega*²², ambos promovidos contra México, la Corte Interamericana ha condenado y obligado al Estado Mexicano a garantizar que, en todas las etapas de los procesos penales, las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas y, en general,

²¹ “247. De conformidad con el derecho reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, este Tribunal ha establecido que los Estados tienen la obligación de garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus intereses. Dicha participación deberá tener como finalidad el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el otorgamiento de una justa reparación (...).” *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 247.*

²² “183. (...) la Corte destaca que la participación de la víctima en procesos penales no está limitada a la mera reparación del daño sino, preponderantemente, a hacer efectivos sus derechos a conocer la verdad y a la justicia ante tribunales competentes. Ello implica necesariamente que, a nivel interno, deben existir recursos adecuados y efectivos a través de los cuales la víctima esté en posibilidad de impugnar la competencia de las autoridades que eventualmente ejerzan jurisdicción sobre asuntos respecto de los cuales se considere que no tienen competencia. (...)” *Caso Fernández Ortega vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 183.*

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

tener acceso a la justicia, desde luego al conocimiento de la verdad de lo ocurrido en los hechos en que fallecieron sus familiares y, por supuesto, al otorgamiento de una justa reparación.

83. De esta manera, las razones antes mencionadas permiten a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver que **el objeto de la consulta popular que se solicita debe considerarse inconstitucional**, pues en su objeto o finalidad, pretende que se sometan a la decisión mayoritaria el acceso a la justicia de los habitantes del País, la vigencia de los derechos humanos y la fuerza vinculante de la Constitución, lo cual no puede estimarse válido, porque no puede considerarse que la Constitución permita un mecanismo para desobedecerse a sí misma ni para generar más excepciones que las que expresamente establece en su aplicación, por el contrario, la Constitución obliga y protege a todas las personas en el País.

84. **c) Presunción de inocencia de las personas y riesgo a la viabilidad de futuras investigaciones y procesos penales.**

85. El objeto de la consulta popular puede vulnerar la presunción de inocencia de las personas a quienes se someterá al escrutinio público, lo cual es inconstitucional por atentar contra el derecho al debido proceso penal, pero también puede tener un efecto negativo en los derechos de las posibles víctimas, ofendidas y en la sociedad en general.

86. El objeto de la consulta y la forma en que se redactó la pregunta permite identificar, con toda claridad, a las personas a las que la consulta propone investigar penalmente, lo que puede vulnerar la presunción de inocencia de las personas que ejercieron el cargo de Presidente de la República en periodos pasados.

87. El derecho a la presunción de inocencia se encuentra reconocido en el artículo 20 de la Constitución General²³ y, según lo ha sostenido esta Suprema Corte en una amplia serie de criterios, consiste en el derecho de toda persona imputada a que sea absuelta si no hay pruebas suficientes para condenarla²⁴ y, también, implica el derecho de toda persona a ser considerada y tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad mediante sentencia condenatoria²⁵.
88. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha considerado que la finalidad de brindar información —aún cuando se trate de eventos de interés nacional— no puede justificar la violación a la presunción de inocencia de las personas al exponerlas a los medios de comunicación como culpables. En este sentido, es válido que las autoridades brinden toda la información de relevancia pública, pero lo que no pueden hacer es exponer a una persona frente a la sociedad y, principalmente, frente a las futuras partes del proceso, haciéndolas ver como culpables del hecho posiblemente delictivo y la anticipación de la pena²⁶.

²³ **“Artículo 20 [Constitución General].-** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; (...).”

²⁴ **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL”.** Registro 2018965. [TA]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 62, Enero de 2019; Tomo I; Pág. 473. P. VII/2018 (10a.).

²⁵ **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL”.** Registro 2006092. [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 497. 1a./J. 24/2014 (10a.).

²⁶ **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN”.** Registro 2003695. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 565. 1a. CLXXVIII/2013 (10a.). **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. ELEMENTOS A PONDERAR PARA DETERMINAR SI LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PERMITE CUESTIONAR LA FIABILIDAD DEL MATERIAL PROBATORIO”.** Registro 2013214. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 37, Diciembre de 2016; Tomo I; Pág. 375. 1a. CCC/2016 (10a.).

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

89. De esta manera, el objeto de la consulta vulnera la presunción de inocencia de las personas, pues al exponerlas mediáticamente violenta las garantías penales esenciales y los derechos humanos en general.
90. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la presunción de inocencia pretende garantizar que los jueces no inicien un proceso penal con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa²⁷.
91. Es importante señalar que, además de vulnerar los derechos humanos de las personas que desempeñaron el cargo de Presidente de la República en periodos anteriores, de darse la violación de la presunción de inocencia se estaría actuando también desde la dimensión social de los derechos, en la medida en que validar este tipo de acciones —incluso en una consulta popular— sentaría un precedente por el que se permitiría anular la presunción de inocencia de las personas.
92. Aunado a lo anterior, esta violación constitucional tiene impacto en los derechos de las posibles víctimas de los delitos que se imputan y de la sociedad en general que tiene un interés colectivo en el esclarecimiento y persecución de los delitos, toda vez que las violaciones a la presunción de inocencia pueden viciar los hipotéticos procesos penales que se lleven a cabo con lo que existiría la posibilidad de que, en algunos casos, esta exposición mediática estigmatizante desemboque en la ilicitud de pruebas o incluso que generen un efecto corruptor en todo el proceso.

²⁷ “(...) 184. De acuerdo con lo establecido por el Tribunal Europeo, el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable”. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 184.*

93. La Primera Sala de esta Suprema Corte ha considerado que en determinados supuestos, la vulneración de los derechos humanos de los acusados de la comisión de un delito puede generar un efecto corruptor en todo el proceso penal, cuando entre otras circunstancias, la conducta de la autoridad haya provocado condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria que conlleven la fiabilidad de todo el material probatorio y quede en estado de indefensión²⁸.
94. Esto es relevante, porque si la exposición mediática que puede suponer una consulta popular en la que se evidencian los nombres de las personas a las que se pretende investigar penalmente, aunado a los demás vicios en el proceso penal que pueden presentarse, se corre el riesgo de que la propia consulta genere la ilicitud de pruebas y, en el escenario más extenso, de todo el proceso, **lo cual imposibilitaría que los jueces puedan pronunciarse sobre la responsabilidad penal de una persona, con lo que la consulta popular llevaría probablemente a la supresión de derechos, e impunidad** al no poder enjuiciar los delitos que se acusan.
95. **d) Restricciones a las garantías para la protección de los derechos humanos: instituciones de procuración de justicia.**
96. Como se mencionó en párrafos anteriores, y de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución Política, **no podrá ser objeto de consulta popular** la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales **ni las garantías o mecanismos para su protección.**
97. Es decir, la consulta popular no puede tener por objeto temas que involucren una restricción o limitación de las garantías de protección de los derechos humanos, pues existe una interdependencia inherente

²⁸ “EFECTO CORRUPTOR DEL PROCESO PENAL. CONDICIONES PARA SU ACTUALIZACIÓN Y ALCANCES”. Registro 2003563. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013; Tomo 1; Pág. 537. 1a. CLXVI/2013 (10a.).

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

entre los derechos y los mecanismos para su protección, de forma que si se restringe o limita el correcto funcionamiento de estos mecanismos, sería imposible asegurar la vigencia y disfrute pleno de los derechos humanos.

98. La solicitud justifica la necesidad de llevar a cabo una consulta popular con el propósito de lograr que, a través del mandato de la ciudadanía, se logre dar un cauce legal y hacer posible que se inicien procesos legales en contra de los expresidentes. Sin embargo, esa no puede considerarse una justificación constitucionalmente válida para someter a la opinión popular la aplicación de la Ley; por el contrario, **el efecto que puede derivarse de la consulta popular en los términos ahora planteados podría afectar negativamente las funciones constitucionales de procuración e impartición de justicia, así como el debido proceso legal que debe regir en todo Estado constitucional y democrático de Derecho.**
99. Los derechos humanos —como se sostuvo líneas arriba— no son negociables, no están sujetos a la opinión pública ni a la decisión de las mayorías. Los derechos humanos deben ser protegidos por todas las autoridades de este País en sus respectivas competencias y atribuciones, haciéndolo sin excepción.
100. **No es procedente una consulta popular para hacer exigibles estos derechos, pues la Constitución y las leyes establecen, en forma tajante, los derechos de todas las personas y sus garantías de protección**, por lo que, en caso de que exista conocimiento y se dé noticia de que se ha violado un derecho o se han realizado violaciones generalizadas de derechos humanos o crímenes contra la humanidad, **es obligación del Estado mexicano investigarlas, perseguirlas** y, en su caso, sancionarlas conforme a los principios esenciales del debido proceso y a las garantías de la persona imputada, pues, al final

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

del día, esos son los valores que proclama la Constitución y que hace que todas las mexicanas y mexicanos sean iguales ante la Ley.

101. Además, la propia Constitución y las leyes que de ella emanan prevén mecanismos para evitar la impunidad. Esto permite advertir que la consulta popular no es necesaria para que las autoridades protejan los derechos humanos y persigan, investiguen y sancionen los delitos en que incurra cualquier persona, independientemente de si ésta ejerció el cargo de Presidente de la República.
102. En el artículo 21 de la Constitución General²⁹ se prevé que el Ministerio Público es el órgano del Estado —federal y sus equivalentes en las entidades federativas— encargado de ejercer la acción penal, es decir, de investigar y perseguir los delitos a través de todos los medios legales a su alcance, mientras que la imposición de las penas corresponde exclusivamente a las autoridades judiciales.
103. Del mismo modo, en los artículos 127 y 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales³⁰ —o en el artículo 136 del Código Federal de

²⁹ **“Artículo 21 [Constitución General].-** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

(...).”

³⁰ **“Artículo 127 [CNPP].** Competencia del Ministerio Público

Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión”.

“Artículo 131 [CNPP]. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados;

II. Recibir las denuncias o querrelas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito;

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

Procedimientos Penales, que podría ser aplicable en algunos casos, según la fecha de los hechos y de la denuncia— se contempla que el Ministerio Público debe conducir las investigaciones y, en caso de que consten elementos suficientes para demostrar la existencia de un delito y la responsabilidad penal de una persona, deberá solicitar al juez competente la imposición de una pena o sanción.

104. Así, tanto en la Constitución como en el Código Nacional de Procedimientos Penales —incluso el anterior Código Federal de Procedimientos Penales ahora abrogado— se evidencia que la investigación de los delitos es una obligación indeclinable del Ministerio Público, por lo que no es necesario ni posible válidamente someter a consulta si los delitos deben o no investigarse.

III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma;

(...) V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación;

(...) VII. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;

(...) IX. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba;

X. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma;

(...) XIII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código;

XIV. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este Código;

(...) XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda;

(...) XXI. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;

XXII. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente;

XXIII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, y

XXIV. Las demás que señale este Código y otras disposiciones aplicables.”

105. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 222 del propio Código Nacional de Procedimientos Penales³¹ —que tiene su equivalencia en los artículos 116 y 117 del anterior Código Federal de Procedimientos Penales—, cualquier persona que tenga conocimiento de hechos posiblemente constitutivos de un delito —ya sean particulares o servidores públicos— está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público. Lo anterior significa que no se necesita una consulta para que deba iniciarse, cuando se tiene noticia de un hecho posiblemente delictivo, la investigación y persecución de los delitos, ni siquiera cuando se trate de personas que desempeñaron el cargo de Presidente de la República.
106. De esta forma, la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales **prevén mecanismos suficientes para permitir que cualquier persona que tenga elementos para suponer la existencia de un delito, denuncie y con ello obligue legalmente al Ministerio Público para investigar y, en su caso, perseguir los delitos** y, en consecuencia, para que se castigue a todo aquel que resulte responsable por las conductas ilícitas; en virtud de lo anterior, **la consulta popular no puede considerarse la vía constitucionalmente idónea para dar comienzo a la investigación y persecución de los delitos.**
107. Por el contrario, **la consulta popular comprometería el adecuado funcionamiento de las instituciones de procuración e impartición de justicia**, pues al someter y condicionar a la voluntad popular la decisión de si el Ministerio Público debe realizar sus labores y cumplir

³¹ “**Artículo 222 [CNPP]. Deber de denunciar**

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.
(...)”.

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

con sus obligaciones, se le restarían facultades y autonomía con que la Constitución, como producto de la voluntad popular, le dotó para proteger a todas las personas habitantes de México.

108. Además de vulnerar los derechos de las víctimas u ofendidos, el hecho de someter a consulta popular si las autoridades deben cumplir o no con sus deberes constitucionales y legales, es **inconstitucional**, porque condicionar el cumplimiento de la Ley a lo que digan las mayorías rompe con los principios generales del proceso legal previstos en el artículo 20 de la Constitución³², e impide el esclarecimiento de los hechos delictivos, al desproteger a las víctimas y ofendidos, lo cual ha sido condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
109. En efecto, al resolver el *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs Colombia*³³, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que los Estados tienen la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos, de manera que cuando las autoridades tengan conocimiento de un hecho delictivo, deberán iniciar de oficio y sin

³² “**Artículo 20.-** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

(...)”.

³³ “144 (...) No obstante, la investigación debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.

145. La realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones, como lo son en el presente caso los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafos 144 y 145.*

tardanza alguna, una investigación seria, imparcial y efectiva con miras a la búsqueda de la verdad. En consecuencia, **si los hechos delictivos no son investigados con seriedad y eficacia, se comprometería la responsabilidad internacional del Estado.**

110. **En efecto, no se puede someter a consulta la aplicación de la Ley, pues ello desnaturalizaría la finalidad de la consulta popular,** que consiste precisamente en empoderar las voces y voluntad de la ciudadanía, así como proteger los derechos humanos y el Estado de Derecho. Más aún, la consulta popular propuesta se considera inconstitucional, porque está dirigida a preguntar sobre la posibilidad de que las autoridades competentes investiguen o no y, en su caso, sancionen los delitos, lo cual —como quedó apuntado en párrafos anteriores— no puede estar condicionado a la aprobación de las mayorías, ya que se trata de una obligación ineludible que la Constitución impone a las autoridades competentes.
111. Asimismo, la Constitución General garantiza en los artículos 108 a 114 un régimen de responsabilidades de los servidores públicos que permite, investigar y sancionar las conductas ilícitas de cualquier funcionario público —incluso si desempeñó el cargo de Presidente de la República, conforme a lo ordenado en el artículo 108 constitucional³⁴—. **En un Estado constitucional de Derecho, el sistema de responsabilidades implica la sujeción a la ley y, sobre todo, a la Constitución.**

³⁴ “**Artículo 108.**- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

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

112. En este sentido, el Estado no puede renunciar a sus obligaciones constitucionales de investigar y perseguir cualquier hecho del que se tenga noticia que puede constituir un delito. **Esas obligaciones son ineludibles y no pueden ser trasladadas a la ciudadanía para que, mediante una consulta, decida si debe cumplirse con la Constitución y sus leyes.**
113. Ahora bien, en el hipotético escenario de que se realizara la consulta —en los términos planteados por la solicitud— y se obtuviera como respuesta vinculante un NO, esto es, en contra de iniciar procesos de investigación y sanción de ilícitos penales, se obligaría a las fiscalías correspondientes a claudicar en la función social que se les ha encomendado e, incluso, podría con ello archivarse o determinarse el no ejercicio de la acción penal de las denuncias que se presentaran en el futuro o las que se hubieran presentado.
114. Incluso si las investigaciones siguieran adelante, la consulta planteada podría generar un *velo de sospecha* sobre el correcto actuar de las instituciones de investigación y persecución del delito, lo cual afecta indudablemente el derecho de acceso a la justicia de las personas.
115. En suma, esta Suprema Corte considera que **el objeto de la consulta popular propuesta es inconstitucional** porque su sustancia e implementación, por sí mismas, **de celebrarse, tendrían un efecto de restricción de los derechos humanos y sus garantías**, pues sujeta a la decisión de las mayorías los derechos de las víctimas u ofendidas por los delitos señalados en la petición y rompe con el sistema de protección de los derechos humanos de todas las personas en México.
116. Todavía más, el objeto de la consulta popular solicitada implica —además de la posible restricción de los derechos humanos y sus garantías— una forma de romper con los principios de seguridad jurídica y el debido proceso de las personas, y afecta el Estado de

Derecho, creando incluso un escenario de falta de igualdad ante otras personas y hechos que no se sometieran a un ejercicio tal.

117. **e) La consulta rompe con el principio de igualdad.**
118. En el artículo 4 de la Constitución General³⁵ se contempla el principio genérico de igualdad. Al respecto, esta Suprema Corte ha dicho que el derecho humano a la igualdad jurídica tiene dos caras: la igualdad ante la ley (igualdad formal) y la igualdad en la ley (igualdad como derecho).
119. Desde esta perspectiva, la igualdad ante la ley obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma controversia, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente³⁶.
120. En este sentido, es claro que **el objeto de la consulta puede afectar el principio de igualdad**, dado que todas las personas tienen derecho a recibir el mismo trato y, en este caso específico, **no está justificado por qué a unas personas se les somete al escrutinio público para determinar si se les debe investigar y, en su caso, sancionar penalmente, mientras que al resto de las personas no se les da ese mismo tratamiento.**
121. En síntesis, el objeto de la consulta popular solicitada **se considera inconstitucional** porque su realización llevaría a condicionar el

³⁵ “Artículo 4º [Constitución General].- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. (...)”.

³⁶ “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”. Registro 2015679. [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F.; Libro 49, Diciembre de 2017; Tomo I; Pág. 121. 1a./J. 125/2017 (10a.).

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

ejercicio y protección de los derechos humanos a la voluntad de las mayorías, lo cual, como se señaló **es contrario a la Constitución**, pues los derechos humanos no son disponibles ni pueden estar sujetos a lo que la mayoría de la ciudadanía decida.

122. Si bien cada uno de los motivos expuestos es por sí solo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, **la suma de todos ellos permite concluir que se trata de un concierto de inconstitucionalidades que pudieran incidir negativamente en el acceso a la justicia, la persecución de los delitos y el Estado de Derecho mismo**, lo cual implica la afectación de los derechos humanos de todas las mexicanas y los mexicanos.
123. Finalmente, en vista de la inconstitucionalidad decretada, no es legalmente posible emitir pronunciamiento alguno con relación a la *calificación de la trascendencia de la consulta ni en torno a la legalidad y contenido de la pregunta propuesta*, pues, como ya se ha concluido, el objeto o materia de esta consulta no es válido constitucionalmente, de manera que la pregunta no tiene un sustento legal, y su estudio en sí misma resulta improcedente.
124. Con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

ÚNICO. Es inconstitucional la materia de consulta popular a que este expediente se refiere.

Notifíquese al Senado de la República y, en su oportunidad, archívese el presente asunto como concluido.