

REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE
LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020
PETICIONARIOS: ***** Y
*****.

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 **diez de diciembre de dos mil
veinte.**

VISTOS; Y
RESULTANDO:

Cotejó

1. PRIMERO. **Petición de la consulta popular.** Mediante escrito
presentado el quince de septiembre de dos mil veinte, ante la
Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, *****
***** y ***** —adjuntando
las firmas de apoyo que estimaron suficientes para cumplir con el
requisito exigido en el artículo 35 constitucional, consistente en
demostrar el respaldo ciudadano de al menos el dos por ciento (2%) del
listado nominal de electores— solicitaron la realización de una consulta
popular cuyo propósito y trascendencia sustentaron en las siguientes
consideraciones:

“Propósito de la consulta y trascendencia nacional

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece
como derecho de las y los ciudadanos votar en las consultas
populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, así
como presentar solicitud de consulta popular para que el Congreso
emita convocatoria previo a un procedimiento establecido.*

*El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la
Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos
internacionales de los que México es parte, mencionan que todos*

los ciudadanos gozarán sin restricciones indebidas a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como a tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Formalmente, definimos a la Consulta Popular como el mecanismo de participación ciudadana que sirve para ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado.

La ciudadanización de la toma de decisiones es uno de los elementos principales de la nueva vida pública en la que vivimos, una en la que no sólo demandamos tomar parte, sino que lo materializamos a través mecanismos de participación directa, como la consulta popular, el plebiscito o el referéndum.

Pobreza, devaluaciones, fraudes, desapariciones son sólo algunas de las más atroces situaciones por las que pasó México y su pueblo en, al menos, los últimos treinta y dos años; el clamor de justicia y el anhelo por cambiar esta realidad, se vieron reflejados el primero de julio del año 2018, cuando las y los ciudadanos acudieron a las urnas para cambiar, no sólo a las personas que dirigían el país sino que hubo una intención clara de modificar el engranaje institucional y a estas mismas de raíz.

Ayotzinapa, Tlatlaya, la Guardería ABC, los fraudes electorales, la masacre a los jóvenes en Villas de Salvárcar en Chihuahua, las privatizaciones, la falsa guerra contra el narcotráfico que dejó a más de 200 mil víctimas, desapariciones forzadas, despojo, el obsequio de las riquezas del país a privados mientras la población se hundía en la pobreza, la corrupción, son sólo unos pocos de los actos que la mayoría de la ciudadanía y los firmantes reconocemos como decisiones tomadas de manera agravante hacia la nación y su población, de las que se han investigado e incluso evidenciado las atrocidades, pero que no han alcanzado la justicia; hechos que no han generado las menores consecuencias para los más altos mandos que continúan sin asumir su responsabilidad histórica; los ex presidentes.

Estos acontecimientos y su inexistente trato frente a la justicia, nos han provocado como pueblo malestar, pues resalta una constante de que la impunidad es y fue la constante imperante en este país, por lo que es nuestro deseo y nuestro derecho que se salde esa deuda pendiente que se tiene con ya varias generaciones de nuestra población.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020

Esta impunidad, que fue una característica muy profunda de gobiernos anteriores, aseveración que determinadamente no es subjetiva, sino que se sustenta, entre muchas otras cosas, en las revelaciones de situaciones que a la luz de los hechos reflejan la corrupción en la que el país vivía; y es que en un país que se ha abierto el camino a través de la injusticia, no es cosa menor que hoy existan procesos judiciales, por poner algunos ejemplos, en contra del ex director de la empresa productiva del estado más importante de las últimas décadas o que el Secretario de Seguridad de uno de los sexenios más violentos, esté enfrentando un proceso en una prisión de Estados Unidos de América por sus vínculos con el narcotráfico mientras ejercía sus funciones.

Es entonces que surgen más cuestionamientos por parte nosotros como ciudadanos, fundamentalmente porque los que en su momento tomaron decisiones que afectaron al país, no han respondido por su responsabilidad de ninguna manera. Por tanto, se vuelve un imperativo restaurar la injusticia y combatir la impunidad.

En la historia de nuestro país, no ha existido un atecedente (sic.) en el que se use la participación directa de la ciudadanía para acceder a uno de sus derechos fundamentales, tales como el acceso a la justicia, entendido como un principio básico del Estado de derecho. Sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones.

En el pasado, hubo errores y alevosías en el sistema de justicia que impidieron que las personas que tomaban decisiones a gran escala, se escabuyeran (sic) de la justicia; los presidentes, al terminar sus sexenios, no rindieron ningún tipo de cuentas a su pueblo, con pactos de impunidad de todos con sus sucesores y viceversa, cerraban cielos de barbarie y se iban a disfrutar de una pensión millonaria a costa del pueblo. Es por eso, que hoy no vemos a ningún ex mandatario enfrentando procesos de ninguna naturaleza, aunque existan acusaciones claras, el sistema de justicia en este país siempre fue selectivo en exculpar a los poderosos y fue generando una maquinaria de corrupción e impunidad para favorecerles.

Las leyes de nuestro país se encontraban entrampadas para la ciudadanía, de tal forma que aunque se supiera públicamente, hubiera razones claras e incluso pruebas de que los titulares del Ejecutivo de los sexenios de 1988 a 2018 incurrían en delitos por los que cualquier otro ciudadano sería castigado, estos gozaron de total impunidad, y por si fuera poco, algunos de ellos siguen intentando regresar a tomar el poder con el que solo dañaron a la población.

*El clamor de justicia se destaca cuando quienes participamos en la promoción del presente instrumento de participación, hemos padecido de cerca las atrocidades cometidas en otros tiempos; en lo que respecta al tema de Ayotzinapa y los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero en 2014, una de las razones por las cuales *********, sobreviviente, decidió participar en esta iniciativa es por la deuda que tiene el Estado mexicano con las familias de las víctimas, pero también porque entiende que la desaparición forzada de personas en México no la padecen exclusiva los normalistas, sino la población en general de ahí las cifras de mas de 70,000 personas desaparecidas hasta la fecha, al mismo tiempo que las familias continúan su búsqueda (sic.) y su lucha.*

‘En este esfuerzo de llevar a juicio a los ex presidentes, ver a las personas movilizarse, esforzarse por obtener un puñado de firmas o miles, me da la certeza de que Ayotzinapa sigue presente en la memoria colectiva, para mí eso significa mucho’.

*- **********

*El pasado 27 de agosto de 2020, el diario de circulación nacional ‘El Universal’ publicó el titular ‘Mayoría de los mexicanos pide juicio a expresidentes’, que sin sorpresa, nos mostró como resultado derivado de una encuesta realizada en agosto de 2020 a mayores de 18 años en las 32 entidades federativas, que nueve de cada 10 mexicanos quiere que se juzgue a los expresidentes, encabezados por el expresidente *********, quien de acuerdo con la medición, el 89.4% desea que se le lleve a juicio, seguido de ********* con 88.5% y ********* con 82.1%.*

Las decisiones tomadas por los que fueron responsables de conducir el país, particularmente de 1988 a 2018 afectaron no sólo aspectos específicos como la economía, la seguridad pública o la seguridad social, sino que dejaron una profunda herida en la población de nuestro país; de norte a sur la corrupción y los abusos fueron constantes agravios a una población que en este acto clamamos verdad, justicia, memoria y no repetición.

Estamos conscientes que la democracia es una máxima por la que nos regimos y aunque sostenemos que para llegar a sanar la vida pública de México se debe investigar hasta sus últimas consecuencias a quienes, habiendo juramentado salvaguardar a su pueblo, desde el más alto rango de mando tomaron decisiones que causaron daños graves a la ciudadanía, creemos necesario hacer efectivo el sentido del texto constitucional al señalar que, la consecuencia del incumplimiento del deber que obliga a un servidor público, es que la Nación le pueda demandar y, añadimos: sean las

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020

instituciones las que investiguen y la justicia quien les condene, si fuera el caso.

Por lo tanto, solicitamos la aprobación de la presente solicitud de consulta popular, misma que acompañamos del testimonio (sic.) que mandata la ley y que nos permite tener indicios de que es el Pueblo, quien tiene ánimo de valorar por sí mismo.

Discutir este tema en consulta popular constituirá una nueva etapa en la vida política y democrática de nuestro país, lo cual desde luego es un tema de interés nacional que impactaría -positivamente- a la mayoría de la población. El objetivo de la intención de que se consulte al Pueblo, sería acercarnos a la justicia y avanzar contra la corrupción y la impunidad.

Es preciso mencionar que el tema de la presente solicitud y la pregunta propuesta, no se encuentran dentro de los supuestos enunciados en el numeral 3º de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

‘(...) 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’.

Por lo anterior, consideramos que nuestra solicitud es legal y sobretodo legítima, dado que cumple todos los requisitos previstos por la Ley y logra materializar el clamor popular de memoria, verdad y justicia.

III. Pregunta propuesta para llevarse a cabo en la consulta popular

En cumplimiento a la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Consulta Popular, proponemos la siguiente pregunta para realizarse en la consulta popular:

«¿Estás de acuerdo con que las autoridades correspondientes realicen una investigación sobre presuntos actos ilícitos que hayan causado afectaciones o daños graves al país realizados por los ex presidentes de

México y, en su caso, se inicie un procedimiento judicial garantizando el debido proceso?»”.

2. **SEGUNDO. Entrega de la documentación sobre la consulta popular al Instituto Nacional Electoral.** El veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, remitió al Instituto Nacional Electoral la petición de consulta popular y un total de setenta y siete cajas que, a decir de los peticionarios, contenían el número suficiente de firmas para cumplir con el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, al menos el dos por ciento (2%) de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
3. **TERCERO. Resultado de la revisión realizada por el Instituto Nacional Electoral.** El diecisiete de noviembre de este año, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral remitió al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, el “*Informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de Consulta Popular promovida por diversos ciudadanos representados por la C. ******”, en el que se concluyó que la petición de consulta popular ha sido suscrita por el equivalente al dos punto treinta y dos por ciento (2.32%) de la lista nominal de electores con corte al dieciséis de octubre de dos mil veinte.
4. **CUARTO. Remisión de la solicitud de la consulta popular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En virtud de lo señalado en el punto anterior, por oficio ******./*****.-****** de dieciocho de noviembre 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 el diecinueve de noviembre siguiente, a efecto de que resolviera sobre su constitucionalidad.

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020**

5. **QUINTO. Radicación, admisión y turno del expediente.** Por acuerdo de veintitrés de noviembre 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 consulta popular, la que fue registrada bajo el expediente 2/2020, y en virtud de la estrecha relación que este asunto guarda con la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, ordenó su remisión al Ministro Luis María Aguilar Morales —quien fue ponente de este último caso— para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

6. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es competente** para conocer y resolver la presente revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción VIII, numeral 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 5, 6, 12, fracción III, 13, 16, 21 y 28 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.
7. **SEGUNDO. Legitimación.** La solicitud de mérito fue presentada el quince de septiembre de dos mil veinte, por ***** y ***** —esta última designada como representante común—, quienes adjuntaron a la solicitud de consulta las firmas de apoyo que estimaron suficientes para cumplir con el requisito exigido en el artículo 35 constitucional, consistente en demostrar el respaldo ciudadano de al menos el dos por ciento (2%) del listado nominal de electores.
8. De acuerdo con lo previsto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c), de la Constitución General¹, la ciudadanía cuenta con el

¹ “**Artículo 35.-** Son derechos de la ciudadanía:

derecho de plantear una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional, cuando se demuestre el respaldo ciudadano de al menos el dos por ciento (2%) de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

9. En este sentido, este requisito se encuentra cumplido por medio del *“Informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de Consulta Popular promovida por diversos ciudadanos representados por la C. *****”*, en el que se concluyó que la petición de consulta popular ha sido suscrita por el equivalente al dos punto treinta y dos por ciento (2.32%) de la lista nominal de electores con corte al dieciséis de octubre de dos mil veinte.
10. De este modo, toda vez que está acreditado el respaldo ciudadano de al menos el dos por ciento (2%) del listado nominal de electores —como se ordena en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c), de la Constitución General y 12, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular²—, se **debe tener por reconocida la legitimación de los ciudadanos para solicitar la consulta popular**.
11. Aunado a lo anterior, 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 28, fracciones I y III, de dicha Ley, la remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

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

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

(...)

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

(...).

² “**Artículo 12.** Podrán solicitar una consulta popular:

(...)

III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

(...).

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020

una vez completado el trámite de verificación de apoyo ciudadano ante el Instituto Nacional Electoral.

12. **TERCERO. Oportunidad.** De acuerdo con lo señalado en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular³, 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.
13. 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 General⁴, comenzó su segundo año legislativo el uno de septiembre del presente año, de ahí que se estime que su presentación es **oportuna**.
14. **CUARTO. Procedencia de la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular.** En primer lugar, debe recordarse que esta Suprema Corte ha analizado en cinco ocasiones la constitucionalidad de solicitudes de consulta popular; en cuatro de ellas (revisiones de la constitucionalidad de la materia de consulta popular

³ “**Artículo 13.** La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, en términos de esta Ley, 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”.

⁴ “**Artículo 65.-** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.

1/2014⁵, 2/2014⁶, 3/2014⁷ y 4/2014⁸) conoció de casos en los que la ciudadanía era directamente quien solicitó la realización de una consulta popular —situación que se actualiza en esta ocasión—, mientras que en la reciente revisión de constitucionalidad 1/2020⁹, se estudió la solicitud planteada por el Presidente de la República.

15. A partir de estos precedentes, este Tribunal Pleno ha comenzado a delinear la metodología de análisis que constitucionalmente exige este tipo de ejercicios democráticos.
16. En este sentido, es necesario partir de la base de que la consulta popular es un derecho humano de carácter político de fuente constitucional y convencional, reconocido en los artículos 35 de la Norma Fundamental¹⁰, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, resuelta por el Pleno el 1 de octubre de 2020, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con precisiones en cuanto a su vinculatoriedad, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la constitucionalidad de la materia de la consulta. Los Ministros Franco González Salas, **Aguilar Morales (ponente y encargado del engrose)**, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek votaron por que es inconstitucional.

¹⁰ “**Artículo 35.-** Son derechos de la ciudadanía:

y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho permite garantizar la participación ciudadana y genera la posibilidad de expresarse y decidir en un entorno democrático, así como de opinar activamente en los asuntos públicos.

17. Además, este mecanismo de participación política permite empoderar a la ciudadanía mexicana para influir en las decisiones más allá del límite impuesto por un sistema puro de democracia indirecta. Sobre este punto, debe recordarse que 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 General¹¹, 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—.
18. 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 Política¹². De esta forma, periódicamente el pueblo

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

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

(...)

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

(...)

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;
4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

(...)"

¹¹ “**Artículo 39.**- 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”.

¹² “**Artículo 40.**- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en

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.

19. 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 expresarse y participar activamente en la toma de decisiones de carácter público que, evidentemente, involucran a todas las personas de este País.
20. 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 trascendencia para la vida pública del País o de una región determinada.
21. De esta forma, la consulta popular es un derecho humano que permite la participación activa de los mexicanos en la toma de decisiones de relevancia pública.
22. Precisamente, para proteger y cristalizar este derecho fundamental, en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución General se establecen los alcances y requisitos que debe cumplir una solicitud de 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

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 2/2020**

por ciento (2%) de las personas inscritas en la lista nominal electoral nacional o estatal, según sea el caso.

23. Estos supuestos de petición de consulta popular tienen un tratamiento y regulación distinta en cada caso. En el presente asunto, dado que la consulta es solicitada por un grupo de ciudadanos equivalentes a más del dos por ciento (2%) de las personas registradas en el listado nominal de electores, la procedencia de la petición debe estudiarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c), de la Constitución Política, en el que se exige que, además de contar con el respaldo ciudadano señalado, se debe acreditar que se trate de un asunto de trascendencia nacional.
24. De acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Consulta Popular¹³, tratándose de las consultas populares que sean propuestas por la ciudadanía, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, debería calificar la trascendencia y constitucionalidad del tema de consulta propuesto.
25. Sin embargo, **este Tribunal Pleno no puede realizar ese análisis en atención a que considera que la presente revisión de constitucionalidad ha quedado sin materia**, pues **el objeto esencial de la petición ya ha quedado totalmente satisfecho** por virtud de la solicitud planteada por el Presidente de la República —cuya constitucionalidad fue declarada por este Tribunal Pleno en la diversa revisión de constitucionalidad 1/2020—, de manera que ya no es posible seguir con el curso de esta revisión de constitucionalidad, como a continuación se explica.

¹³ “**Artículo 5.** Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores”.

“**Artículo 6.** Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y

II. Que impacten en una parte significativa de la población”.

26. En esta ocasión, la materia que se propone consultar es prácticamente igual a la solicitada por el Presidente de la República —que ya fue calificada como constitucional en la citada revisión de constitucionalidad 1/2020—, por lo que **el objeto de esta petición ya se encuentra atendido totalmente.**
27. Para sostener lo anterior, es necesario recordar los antecedentes más relevantes de la solicitud de consulta popular planteada por el Presidente de la República (analizados en la revisión de constitucionalidad 1/2020):
28. a) 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 presentó una petición de consulta popular que fue remitida a esta Suprema Corte para seguir con el proceso de revisión constitucional. En su solicitud expuso las razones que consideró necesarias para justificar la trascendencia y materia de la consulta, y propuso 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 *****

***** y ***** antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.*
29. b) Posteriormente, tras seguir los trámites procesales correspondientes, el uno de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno determinó por mayoría de seis votos¹⁴ que la materia de la consulta popular era constitucional si se entendía en una forma

¹⁴ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, resuelta por el Pleno el 1 de octubre de 2020, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con precisiones en cuanto a su vinculatoriedad, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la constitucionalidad de la materia de la consulta. Los Ministros Franco González Salas, **Aguilar Morales (ponente y encargado del engrose)**, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek votaron por que es inconstitucional.

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020**

distinta a la planteada textualmente por el solicitante,
de manera que se consideró “razonable acoger como
*potencial descripción una materia distinta, cuyo tema
sería el esclarecimiento de hechos pasados mediante las
facultades discrecionales de los órganos representativos que
servirían para ese fin, sin interferir en el ámbito de garantías del
derecho humano de acceso a la justicia y en la reparación de daños
de las víctimas, entre otros derechos que podrían verse
restringidos. Esta descripción permite expandir y garantizar el
derecho humano de carácter político a la consulta popular*”.

30. **c)** Asimismo, una vez determinada la materia de la consulta y habiéndose calificado como constitucional, este Tribunal Pleno estimó por mayoría de ocho votos¹⁵ que la pregunta originalmente propuesta debía modificarse para hacerla congruente con el tema sobre el que se consultará a la ciudadanía, y con ello eliminar cualquier elemento que la vicie, por lo que se aprobó la siguiente redacción:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

31. **d)** Finalmente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de octubre de dos mil veinte —y reformado mediante diverso decreto publicado el diecinueve de noviembre del mismo año—, el Congreso de la Unión expidió la Convocatoria de Consulta Popular que se llevará a cabo el uno de

¹⁵ Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, resuelta por el Pleno el 1 de octubre de 2020, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas obligado por la mayoría en la materia de la consulta y con reserva de criterio, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría en la materia de la consulta, Ríos Farjat, Pérez Dayán con reservas en la temporalidad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la pregunta de la consulta popular. Los señores Ministros **Aguilar Morales (ponente y encargado del engrose)**, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra de la pregunta reformulada.

agosto de dos mil veintiuno, y en la que se plantea la pregunta aprobada por este Alto Tribunal.

32. Ahora bien, como se puede apreciar, la exposición de motivos y la pregunta propuesta en la solicitud de consulta popular que ahora se analiza es **esencialmente igual a la solicitada por el Presidente de la República** —incluso desde su texto original antes de ser interpretado y reformulado por este Tribunal Pleno—.
33. En ambas peticiones se presentó un apartado en el que se acusó una serie acontecimientos —pobreza, devaluaciones, fraudes electorales, desaparición forzada de personas, cientos de miles de personas asesinadas y delincuencia organizada— que, a decir de los solicitantes, ocurrieron durante las últimas tres décadas y no han alcanzado la justicia ni han culminado en la atribución de responsabilidades para quienes las cometieron, especialmente señalaron a los expresidentes de México.
34. Asimismo, en ambas solicitudes se hace énfasis en que esta serie de acontecimientos y de hechos posiblemente delictivos fueron ocasionados por las decisiones de las personas que encabezaron la Presidencia de la República entre mil novecientos ochenta y ocho y dos mil dieciocho, por lo que es necesario llevar a cabo las investigaciones correspondientes —con todas las consecuencias jurídicas— para condenar, si fuera el caso, a las personas que resulten responsables de esos acontecimientos y delitos —particularmente cuando fueron cometidos por los expresidentes de México—.
35. Aunado a lo anterior, en la presente solicitud de consulta popular se propone la siguiente pregunta:

“¿Estás de acuerdo con que las autoridades correspondientes realicen una investigación sobre presuntos actos ilícitos que hayan causado afectaciones o daños graves al país realizados por los ex presidentes de México y, en su caso, se inicie un procedimiento judicial garantizando el debido proceso?”.

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020**

36. Como se puede constatar, la pregunta propuesta en esta solicitud de consulta **está redactada en términos muy similares** a la que, en su momento, se planteó en la solicitud del Presidente de la República y que fue reformulada por este Tribunal Pleno en el expediente de revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2020. Por este motivo, al tratarse de dos procedimientos de solicitud de consulta popular que son esencialmente iguales, este Tribunal Pleno estima que lo resuelto en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2020 tiene efectos sobre la petición que ahora plantea la ciudadanía.
37. Por tanto, toda vez que en el expediente 1/2020 se calificó que la materia de consulta es constitucional e incluso ya se expidió la convocatoria correspondiente que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de octubre de dos mil veinte —reformada mediante diverso decreto publicado el diecinueve de noviembre del mismo año—, **debe considerarse que el objeto o materia de la consulta popular que ahora plantean los ciudadanos ha sido satisfecho en su totalidad.**
38. En este orden de ideas, el hecho de que esta Suprema Corte haya resuelto la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020 tuvo como efecto inmediato y directo que la revisión de constitucionalidad 2/2020 **haya quedado sin materia** y, por tanto, que **al cumplirse en su totalidad el objetivo que tenían ambas peticiones de consulta** —consistente en detonar un mecanismo de participación política en el que la ciudadanía pueda decidir sobre el curso de acción que debe seguirse sobre las decisiones políticas tomadas en los años pasados—, es que **esta segunda solicitud de consulta no puede seguir su curso.**
39. Lo anterior se ve reforzado porque, al haberse calificado la constitucionalidad de la solicitud de consulta popular planteada por el Presidente de la República, se ha cumplido con la finalidad de ambas

peticiones de consulta, lo que **tiene como efecto que la pretensión de los peticionarios ha quedado totalmente satisfecha**, sin que este Tribunal Pleno perciba, en este momento, que la presente petición de consulta pudiera integrar elementos novedosos o adicionales a los que ya fueron calificados por este Tribunal Pleno como materia de la consulta popular en el expediente 1/2020 resuelto el uno de octubre de dos mil veinte.

40. Siguiendo este hilo conductor, la petición de consulta popular planteada por la ciudadanía en este caso, **no sería susceptible de modificar sustancialmente la situación alcanzada en la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020** planteada por el Presidente de la República, por lo que se evidencia que **la petición en cuestión ha quedado sin materia y, por tanto**, no es posible seguir con el procedimiento de la solicitud planteada en este segundo caso.
41. En consecuencia, al haberse determinado que **el objeto esencial de la petición de consulta popular ya ha quedado totalmente satisfecho** por virtud de la solicitud planteada por el Presidente de la República, se

RESUELVE:

ÚNICO. Ha quedado **sin materia** la revisión de constitucionalidad de 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.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 2/2020**

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea
declaró que el asunto se resolvió en los términos
propuestos. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario
General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2020, resuelta el diez de diciembre de dos mil veinte en el sentido siguiente: “*ÚNICO. Ha quedado sin materia la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular a que este expediente se refiere*”. - **Conste.**

LATO

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.